Environment Canada / Environnement Canada

UNE CONTRIBUTION À L'INTÉGRITÉ ÉCOLOGIQUE : LES AIRES PROTEGÉES D'ENVIRONNEMENT CANADA - DOCUMENT DE DISCUSSION

Préparé par
C.D.A. Rubec et A.M. Turner

Service canadien de la faune
2003

Canada

106-03222/

Le Service canadien de la faune

Le Service canadien de la faune d'Environnement Canada est chargé des questions fauniques qui sont sous la responsabilité du Gouvernement canadien. Cela comprend la protection et la gestion des oiseaux migrateurs ainsi que des habitats d'importance nationale. D'autres responsabilités incluent les espèces menacées de disparition et le contrôle et la recherche sur les enjeux des espèces sauvages ayant une portée nationale. Le Service collabore avec les provinces, les territoires, Parcs Canada et toutes autres agences fédérales impliquées dans la recherche et la gestion des espèces sauvages.

On peut obtenir des exemplaires du présent document de la :

Division de la Conservation de l'habitat
Service canadien de la faune
Environnement Canada
Ottawa, Ontario K1A 0H3

FAX : (819) 994-4445

Also available in English.

Page couverture: photo de Garry Trottier

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada,
représentée par le ministre de l'Environnement du Canada, 2003. Tous droits réservés.
No de catalogue CW66-229/2003F
ISBN 0-662-75147-7

UNE CONTRIBUTION À L'INTÉGRITÉ ÉCOLOGIQUE : LES AIRES PROTÉGÉES D'ENVIRONNEMENT CANADA – DOCUMENT DE DISCUSSION

Préparé par
C.D.A. Rubec et A.M. Turner

Service canadien de la faune
Hull, Québec K1A 0H3
2003

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE 1

INTRODUCTION 3
PLANIFICATION DU RÉSEAU 7
TOILE DE FOND DES PROGRAMMES DES RNF ET DES ROM 8
Le réseau des RNF 8
Le réseau des ROM 10
DÉFIS QUE DOIT RELEVER LE RÉSEAU DES RNF ET DES ROM 11
La situation actuelle 11
Ressources financières et humaines 13
Responsabilités de gestion 15
L'OCCASION À SAISIR 16
LA VISION PROPOSÉE 16
Avenir du réseau des RNF, des ROM et des RMF 17
Objectif 17
Ressources nécessaires prévues 19
Processus de mise en œuvre 19
Recommandations 22
RÉFÉRENCES 23

ANNEXE A : CRITÈRES POUR L'ÉTABLISSEMENT DE RÉSERVES NATIONALES DE FAUNE, POUR LE CHOIX OU LA SUPPRESSION DES REFUGES D'OISEAUX MIGRATEURS ET POUR LA SÉLECTION DE RÉSERVES MARINES D'INTÉRÊT 24

ANNEXE B : STATISTIQUES SUR LES RÉSERVES NATIONALES DE FAUNE, LES REFUGES D'OISEAUX MIGRATEURS, LES RÉSERVES MARINES DE FAUNE ET LES AIRES PROTÉGÉES CONNEXES 29

ANNEXE C : HISTORIQUE DES PROGRAMMES DE RÉSERVES NATIONALES DE FAUNE ET DE REFUGES D'OISEAUX MIGRATEURS 45

SOMMAIRE

Il est essentiel pour la prospérité économique et la santé écologique du pays de protéger l'intégrité écologique des eaux et des paysages canadiens. Environ 8 p. 100 de la superficie du Canada a été réservée à des fins de conservation de l'environnement, ces objectifs étant maintenus, dans près de la moitié des cas, à l'aide d'initiatives fédérales qui complètent les programmes provinciaux, territoriaux et non gouvernementaux. Bon nombre de gens sont surpris d'apprendre que, contrairement à la perception courante selon laquelle « aire protégée » signifie « parc », près de 45 p. 100 de cette superficie est gérée en fonction de la conservation d'espèces sauvages.

Le Service canadien de la faune (SCF) d'Environnement Canada est l'un des plus grands organismes de conservation du pays, le deuxième, en fait, après l'Agence Parcs Canada. Le SCF gère, directement ou en collaboration avec des gouvernements provinciaux ou territoriaux, 51 réserves nationales de faune (RNF) et 92 refuges d'oiseaux migrateurs (ROM) répartis dans tout le pays, ou en est propriétaire. Ce solide réseau fédéral d'aires protégées d'espèces sauvages, mises de côté aux termes de la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs* et de la *Loi sur les espèces sauvages du Canada*, et qui s'étendent sur 11,5 millions d'hectares à peu près, s'est agrandi depuis la création du premier ROM du Canada en 1919 et de la première RNF en 1966.

Le réseau de RNF et de ROM du Canada complète un large éventail d'initiatives provinciales, territoriales, environnementales non gouvernementales et autochtones pour la protection de l'habitat des espèces sauvages. Il complète aussi les programmes axés sur la conservation de l'habitat qu'offre Environnement Canada, tels le Programme d'intendance de l'habitat, le Programme des dons écologiques et le Plan nord-américain de gestion de la sauvagine, ainsi que l'Initiative de conservation des oiseaux de l'Amérique du Nord. Le Programme de conservation de l'habitat du SCF, mis en oeuvre dans ces aires protégées et supporté par des programmes complémentaires, vise à conserver, à protéger et à améliorer l'habitat essentiel à la protection et au maintien des populations d'espèces sauvages de même qu'au rétablissement des espèces en péril.

De nos jours, toutefois, le réseau de RNF et de ROM n'est plus que l'ombre de ce qu'on aurait voulu qu'il soit. Ces aires sont en mode de survie, un mode caractérisé par le déclin de l'intégrité écologique, l'insuffisance des ressources, qui ne permettent pas d'assurer une gestion efficace, la méconnaissance par le public et la faiblesse des liens opérationnels avec d'autres programmes actuels de conservation. Le programme des RNF et des ROM connaît un déclin depuis 1977, le nombre d'employés étant passé de 27 à 12, les ressources pécuniaires soutenant le réseau ayant diminué de 90 p. 100 et les budgets d'exploitation n'ayant à toutes fins utiles pas augmenté en 25 ans.

C'est dans ces circonstances qu'il faut procéder à un examen et préparer un plan de réinvestissement pour le réseau d'aires protégées, y compris les RNF, les ROM et les futures réserves marines de faune (RMF) d'Environnement Canada, afin de recentrer les responsabilités du Ministère en matière de conservation de l'habitat et de leur insuffler de l'énergie. Bien qu'au cours des dernières années le Ministère ait réussi à obtenir de nouveaux fonds pour divers programmes, nouveaux et existants, se rapportant à l'habitat, y compris le Programme d'intendance de l'habitat, le Programme des dons écologiques et les nouvelles installations de l'Institut national de recherche sur la faune, ses aires protégées hautement visibles, représentées par les sites des RNF et des ROM, sont mal financées.

Le présent rapport retrace l'évolution historique du réseau des RNF et des ROM, donne un aperçu des critères utilisés pour le choix des sites et décrit la nature actuelle de leur gestion. En annexe, se trouvent des renseignements sur la relation entre le réseau d'Environnement Canada et la protection de

l'habitat dans son ensemble au Canada.

Ce rapport propose d'investir dans l'avenir du programme des RNF, des ROM et des RMF, dans le contexte d'une vision plus large des aires protégées et de la conservation de l'habitat. Il faut apporter un appui substantiel aux fonctions essentielles du réseau des RNF et des ROM et renforcer les capacités afin que le réseau des RNF, des ROM et des RMF devienne un mécanisme clé de la protection de la diversité biologique vulnérable et des espèces en péril au Canada. Cette proposition tient compte du fait qu'il faut assurer l'intégrité du programme et accroître la visibilité du réseau et sa valeur pour le pays. Un engagement annuel et permanent de ressources supplémentaires pour le fonctionnement du programme (les salaires d'employés additionnels) et de nouvelles dépenses en capital est proposé.

INTRODUCTION

La conservation de l'habitat fait partie intégrante de la mission du Service canadien de la faune (SCF) d'Environnement Canada. Le Programme de conservation de l'habitat du Ministère, dont la mission consiste à « conserver, protéger et rétablir les habitats essentiels aux oiseaux migrateurs et aux espèces en péril au Canada », est mis en oeuvre via une variété d'initiatives stratégiques, d'intendance et d'aires protégées proprement dit. Le personnel du SCF de l'administration centrale et des régions exécutent ce programme en utilisant une approche qui repose sur le paysage. Celle-ci tient compte du fait que la protection de l'intégrité écologique de tels paysages est vitale pour les espèces sauvages au Canada.

À l'appui de ces initiatives, le SCF a adopté un document d'orientation intitulé « Service canadien de la faune : Stratégie du Programme de conservation de l'habitat » (Environnement Canada, 2000). Trois stratégies sont articulées dans ce document : 1) les aires protégées, 2) l'utilisation durable des terres et 3) la progression et le transfert de la science de la conservation de l'habitat. La protection des habitats nécessaires aux espèces sauvages migratrices et aux espèces en péril est une composante fondamentale du plan d'activités du Ministère. La réussite des initiatives d'Environnement Canada en matière d'habitat est par conséquent liée aux compétences, aux ressources et aux connaissances du personnel de son programme de l'habitat.

Le présent rapport donne un aperçu de la situation et de la conduite actuelles de la composante aires protégées du Programme de conservation de l'habitat du SCF et de sa mission. Il repose, en partie, sur un document de discussion préparé par Turner (2000), et mis à jour jusqu'à la fin de l'exercice 2002-2003. Les initiatives relatives aux aires protégées d'Environnement Canada « repèrent, désignent et gèrent des aires protégées qui englobent les écosystèmes terrestres, dulçaquicoles et marins du Canada » [*traduction*]. L'accent est mis surtout sur les responsabilités du Ministère en ce qui concerne les réserves nationales de faune (RNF), les refuges d'oiseaux migrateurs (ROM) et les réserves marines de faune (RMF).

C'est pour assurer la conservation de l'habitat essentiel pour les oiseaux migrateurs et d'autres espèces sauvages, en particulier des espèces en péril, que la première RNF a été établie au Canada en 1966, en vertu de la *Loi sur les espèces sauvages du Canada*. Le programme des RNF a été le premier programme d'Environnement Canada à protéger de façon explicite l'habitat des espèces sauvages; il a de ce fait ajouté une composante importante aux responsabilités du gouvernement fédéral en matière de protection de l'intégrité écologique des paysages et des espèces en péril canadiens. Depuis son lancement, 51 RNF, s'étendant au total sur une superficie de près de 529 000 hectares, ont été créées dans toutes les provinces à l'exception de Terre-Neuve-et-Labrador et de l'Île-du-Prince-Édouard (figure 1). Une grande partie de cette superficie a été établie entre 1966 et 1976.

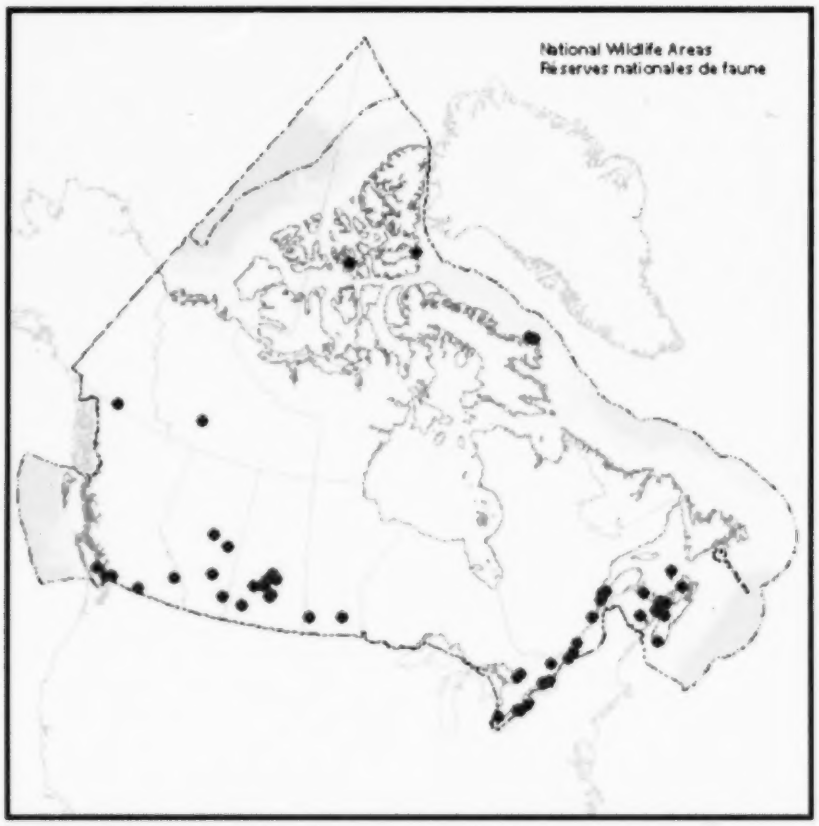

Figure 1. Emplacement des réserves nationales de faune au Canada

Ces RNF, qui appartiennent en général à Environnement Canada, et qui sont gérées par le Ministère, complètent un réseau national de 92 ROM répondant aux besoins en matière d'habitat saisonnier des oies, des canards et d'autres espèces migratrices de sauvagine. Les ROM s'étendent sur plus de 11 millions d'hectares de terres et d'eaux canadiennes (figure 2). De nombreux ROM sont cogérés par un gouvernement provincial ou territorial, appartiennent à l'un deux, ou entrent dans le champ de compétence de l'un d'eux (Environnement Canada, 1994).

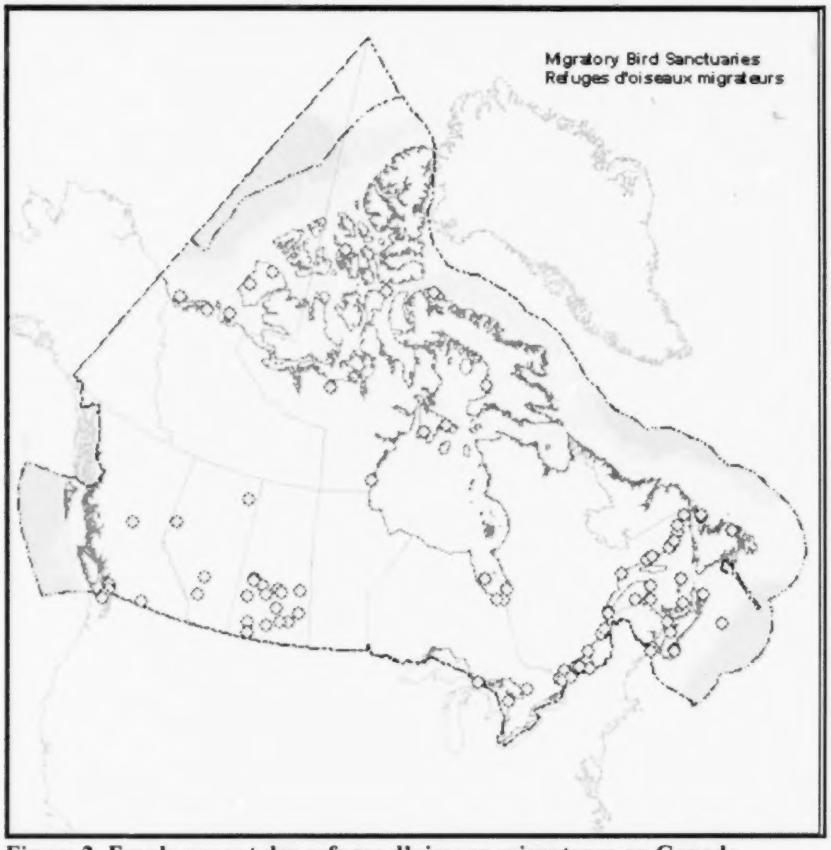

Figure 2. Emplacement des refuges d'oiseaux migrateurs au Canada

Des modifications apportées à la *Loi sur les espèces sauvages du Canada* autorisent de plus la création de RMF dans les eaux territoriales du Canada; aucune n'a toutefois encore été créée.

Ensemble, les RNF, les ROM et les RMF apportent une contribution importante aux efforts nationaux de protection de l'intégrité écologique des paysages canadiens. Ce réseau d'aires protégées complète d'autres initiatives nationales de conservation et d'autres politiques en matière d'habitat d'Environnement Canada, y compris des programmes d'intendance de l'habitat et des plans conjoints. Les programmes des aires protégées du SCF comportent des contributions au Plan nord-américain de gestion de la sauvagine (PNAGS), qui a protégé plus de 850 000 hectares d'habitat depuis 1986, au nouveau Programme d'intendance de l'habitat, lancé à l'été 2000, qui protège plus de 94 000 hectares d'habitat essentiel pour les espèces en péril, au Programme des dons écologiques, par suite duquel, depuis 1995, plus de 23 000 hectares de terres écosensibles, d'une valeur de 67 millions de dollars, sont protégées à la suite de dons exonérés d'impôts à des organismes de la Couronne, à des œuvres de bienfaisance ou à des municipalités, ainsi qu'à de nombreuses autres initiatives régionales de partenariats.

De nos jours, cependant, le réseau des RNF et des ROM fonctionne à un niveau bien inférieur à celui qui avait été prévu à l'origine. Ce réseau d'aires protégées est en mode de survie, un mode caractérisé

par le déclin de l'intégrité écologique, l'insuffisance des ressources, qui ne permettent pas d'assurer une gestion efficace, la méconnaissance par le public et la faiblesse des liens opérationnels avec d'autres programmes actuels de conservation. C'est dans ces circonstances qu'il faut effectuer un examen et préparer un plan de réinvestissement pour le réseau des aires protégées d'Environnement Canada, incluant les RNF, les ROM et les RMF, afin de recentrer les responsabilités du Ministère en matière de conservation de l'habitat et de leur insuffler de l'énergie. Entre 2000 et 2002, le Ministère a réussi à obtenir de nouveaux fonds pour divers nouveaux programmes relatifs à l'habitat, comme le Programme d'intendance de l'habitat et le Programme des dons écologiques, ainsi que de nouvelles installations pour l'Institut national de recherche sur la faune. Cependant, ses aires protégées hautement visibles, représentées par les RNF et les ROM, sont toujours mal financées. Cet examen arrive à point, compte tenu que le gouvernement a intérêt à répondre de manière efficace au rapport de 2000 de la Commission sur l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada et au rapport d'octobre 2001 sur le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent de la commissaire à l'environnement et au développement durable.

Le présent document porte en particulier sur le réseau des RNF. De 2000 à 2003, de grandes organisations non gouvernementales (ONG) nationales ont attiré l'attention du public sur la nécessité de soutenir les RNF du Canada et de leur consentir de nouveaux investissements. Ces invitations à passer à l'action sont venues notamment d'Habitat faunique Canada, dans son rapport de novembre 2001 sur « La situation des habitats fauniques au Canada », du Sierra Club du Canada, dans son bulletin de notes de mai 2001, et de la Fédération canadienne de la nature, dans son rapport de 2002 intitulé « Conserving Wildlife on a Shoestring Budget ». La Coalition du budget vert, un regroupement d'ONG, considère présenter le réinvestissement dans le réseau des RNF comme un point clé de ses propositions pour le budget fédéral.

> « *Le Canada doit investir dans ses espaces naturels ou nous allons les perdre à jamais.* » [*Traduction*] — Fédération canadienne de la nature, citée dans le communiqué accompagnant le bulletin de notes du Sierra Club, 19 juin 2001.

> « *Depuis 1984, Environnement Canada n'a pas affecté d'argent à l'acquisition de nouvelles terres dans le cadre de ses programmes relatifs aux refuges d'oiseaux migrateurs ou aux réserves nationales de faune.. La preuve de l'engagement du Canada envers les aires protégées, ce ne sont pas ses promesses, ce sont les crédits budgétaires.* » [*Traduction*] — Communiqué du Ninth Annual Rio Report Card du Sierra Club, 19 juin 2001.

> « *Le manque actuel de compétences et de ressources au Service canadien de la faune nuit gravement à sa capacité de protéger efficacement ce réseau... Le gouvernement du Canada [devrait] allouer à Environnement Canada un budget annuel minimal de 35 millions de dollars pour le personnel, le fonctionnement et l'entretien, l'expansion et les dépenses en immobilisations du réseau des RNF, des ROM et des RMF.* » [*Traduction*] — Fédération canadienne de la nature, septembre 2002.

En octobre 2001, le Bureau de la commissaire à l'environnement et au développement durable du vérificateur général du Canada a signalé ce qui suit, à propos des RNF du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent :

> « *Les réserves nationales de faune et les refuges d'oiseaux migrateurs sont des ressources biologiques importantes dans le bassin [des Grands Lacs et du Saint-Laurent] ... Nous sommes préoccupés par la façon dont ils sont gérés. Nous concluons que l'intégrité écologique des*

réserves nationales de faune et des refuges d'oiseaux migrateurs est menacée, et que ces zones sont sous-utilisées comme outil de conservation. Environnement Canada ne dispose pas des ressources humaines et financières nécessaires pour bien les gérer. » — Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable – Bureau du vérificateur général, paragraphe 5.3.32, 4 octobre 2001.

De toute évidence, la prise par le gouvernement fédéral de mesures visant à régler les questions relatives à la gestion et à l'intégrité écologique de nos RNF suscite beaucoup d'intérêt et bénéficie d'un appui important partout au pays.

Le présent rapport examine le programme des RNF, des ROM et des RMF dans le contexte d'une vision élargie de la conservation de l'habitat et des aires protégées.

PLANIFICATION DU RÉSEAU

Environnement Canada a adopté les critères utilisés pour la création de RNF en 1998; ceux-ci sont résumés à l'annexe A. Les critères relatifs aux ROM tels qu'énoncés dans la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs* et les considérations dont il faut tenir compte pour déterminer les sites des RMF sont résumés aussi à l'annexe A. Le plan d'un grand réseau d'aires protégées suppose toutefois plus que l'application de critères de façon opportuniste : il s'agit d'une approche systématique de l'établissement et de la gestion d'aires protégées dans le cadre d'une approche écosystémique de la gestion du paysage.

L'Union mondiale pour la nature recommande qu'un réseau d'aires protégées ait les caractéristiques générales suivantes (Davey, 1998) :

1. Un réseau d'aires protégées s'efforce d'être représentatif, complet et équilibré (c.-à-d. d'englober la gamme complète des valeurs qui ont été circonscrites).
2. Un réseau peut s'efforcer d'être adéquat afin de maintenir les valeurs circonscrites (p. ex. la configuration spatiale du réseau), grâce à une gestion appropriée, et appuyer les composantes et les processus écologiques connus.
3. Chacune des aires protégées ajoute de la valeur (en qualité tout comme en quantité) à l'ensemble du réseau.
4. Les objectifs, les politiques et les classifications de gestion sont uniformes dans l'ensemble du réseau.
5. Pour pouvoir continuer à se développer, le réseau comporte des buts, des cibles et des indicateurs de la mesure des progrès accomplis.
6. Le moment où le réseau sera complété peut être déterminé, ou non, à l'avance.
7. Le plan du réseau fournit une base à partir de laquelle les aires candidates sont évaluées et grâce à laquelle celles qui sont retenues trouvent leur place.
8. Le plan du réseau comporte des procédures permettant d'évaluer objectivement à quel point les aires qui font partie du réseau cadrent avec les objectifs du réseau ou y contribuent, et de déterminer ce qui manque dans le réseau.
9. Le plan du réseau peut s'adapter aux modifications des priorités et aux occasions qui se présenteront dans l'avenir.

Le plan d'un réseau d'aires protégées peut tenir compte à la fois des activités d'établissement et de gestion. La représentation d'un écosystème, très employée dans le plan de nombreux réseaux de parcs, n'est *pas* nécessairement l'élément clé d'un plan de réseau. La représentation d'un écosystème constitue simplement l'affirmation d'une valeur désirée pour ces types de réseaux. Les valeurs liées à

des habitats clés pour les espèces sauvages qui, dans la plupart des cas, sont uniques ou spéciaux, plutôt que la représentation de conditions particulières ou d'un type d'habitat précis, ont constitué jusqu'à maintenant les assises du réseau des RNF au Canada. Le réseau des ROM est formé d'aires essentielles à la migration d'espèces inscrites en vertu de la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*. Il n'y a pas encore au Canada de RMF désignée en vertu de la *Loi sur les espèces sauvages du Canada*.

Certains aspects du plan d'un réseau peuvent être mesurés par rapport à d'autres aires protégées, plutôt qu'à l'intérieur du réseau lui-même. Par exemple, évaluer si une aire protégée en particulier protège adéquatement des valeurs peut mieux se faire dans le contexte de l'effort combiné des nombreuses aires protégées se trouvant dans une même région. Les RNF et les ROM du Canada n'agissent donc pas de façon isolée, mais contribuent collectivement à la protection des écosystèmes en complétant l'éventail des autres mécanismes de protection et d'intendance en place dans un paysage. Les RNF et les ROM complètent d'autres contributions fédérales, comme les parcs nationaux, les terres de l'Administration du rétablissement agricole des Prairies, les propriétés de la Commission de la capitale nationale et d'autres propriétés fédérales qui contribuent à la conservation de la biodiversité. Des initiatives fédérales, provinciales, territoriales et non gouvernementales relatives à l'habitat, aux parcs et à l'intendance contribuent par ailleurs tout autant à assurer collectivement l'intégrité écologique du paysage. Le Programme d'intendance de l'habitat, le PNAGS et le Programme des dons écologiques sont tous des exemples de programmes d'intendance à l'échelle du paysage financés par le gouvernement fédéral, qui se déroulent en général sur des terres privées et à l'aide de mécanismes incitatifs fondés sur le volontariat. Ce sont des éléments importants, puisque la conservation de l'habitat ne signifie plus tant à l'heure actuelle la conservation d'espèces individuelles que la gestion d'écosystèmes entiers.

Tout plan de réseau national doit être appuyé par des données et de l'information. Sans celles-ci, il est impossible de repérer les aires éventuelles et de les évaluer avant de les inclure dans le réseau, la gestion des aires protégées tient de la devinette plutôt que de la science et le plan du réseau ne peut plus servir à déterminer si les activités d'établissement et de gestion atteignent le but pour lequel elles sont effectuées. La surveillance, qui permet d'évaluer les modifications du caractère écologique et l'effet des régimes de gestion et de politiques sur le paysage et le réseau des aires protégées est un autre élément clé.

La principale difficulté lorsqu'il s'agit de réinvestir dans le réseau des RNF et des ROM du Canada, c'est de proposer une base réaliste et mesurable sur laquelle ancrer le réseau. Ce réseau peut reposer sur un ou une combinaison de critères physiques, biologiques, écologiques et socioéconomiques.

TOILE DE FOND DES PROGRAMMES DES RNF ET DES ROM

Le réseau des RNF

La plupart des Canadiennes et des Canadiens ne se rendent pas compte que le SCF est l'un des plus importants gardiens de terres de conservation au Canada (après l'Agence Parcs Canada). Lorsque le public entend parler d'« aires protégées », il n'est question en général que du Programme des parcs nationaux, d'autant plus que les fréquents bulletins du Fonds mondial pour la nature sur les progrès réalisés en ce qui concerne les aires protégées ne portent en général pas du tout sur les espèces sauvages et les initiatives d'intendance. Cette méconnaissance du public ne diminue toutefois pas les responsabilités qui incombent maintenant au SCF.

Dans le large éventail des activités du SCF, seules ses 51 RNF protègent rigoureusement l'habitat. Depuis qu'il a été lancé en 1966, le programme des RNF à lui seul a protégé près de 529 000 hectares d'habitat. Dans ce chiffre, sont inclus plus de 170 000 hectares d'écosystèmes marins protégés, ce qui contribue davantage à faire du SCF l'un des grands intervenants de la protection des écosystèmes terrestres et marins partout au Canada. Des statistiques de base sur le programme des RNF, présentées en relation avec d'autres programmes canadiens d'aires protégées, se trouvent à l'annexe B.

L'historique du programme des RNF, rédigé à partir d'un rapport de Smith (2000), est présenté en détail à l'annexe C. Il est à noter que les fonds et le temps du personnel consacrés aux activités des RNF recoupent les responsabilités des ROM et des RMF, et que le présent document n'en fait plus état de manière séparée. Smith (2000) montre la progression vigoureuse du programme des RNF entre 1966 et 1976, période pendant laquelle 18 700 hectares de terres humides ont été acquises moyennant 8,7 millions de dollars. Un autre 43 millions de dollars avaient été prévus jusqu'en 1996 pour l'acquisition et la gestion d'habitats sous l'égide de ce programme, mais la plus grande partie du programme ne s'est jamais réalisée. Depuis le milieu des années 1980, ce programme a subi des compressions radicales, et son budget pour des acquisitions est à peu près inexistant. La superficie du réseau des RNF a toutefois un peu augmenté par suite de transferts fonciers et par attrition de terrains adjacents. Un certain nombre de propriétés faisant partie du réseau des ROM ont également été intégrées aux sites des RNF.

La contribution du réseau des RNF à de nombreuses stratégies et politiques nationales relatives à l'habitat demeure importante. Appuyées par la *Loi sur les espèces sauvages du Canada*, les RNF ont un fondement législatif solide. Ce réseau contribue à l'exécution de nombreuses politiques gouvernementales et à l'atteinte de bon nombre d'objectifs environnementaux, dont l'objectif de 12 p. 100 d'aires protégées pour le Canada, les objectifs relatifs à la biodiversité et aux espèces en péril, la protection des oiseaux migrateurs et les politiques fédérales sur les eaux et les terres humides. Certains de ces programmes sont présentés au tableau 1.

Tableau 1. Contribution des RNF et des ROM à l'exécution de politiques et de programmes fédéraux

Programme de conservation de l'habitat du SCF : *« Conserver, protéger et rétablir les habitats essentiels aux oiseaux migrateurs et aux espèces en péril au Canada »* (toutes les RNF y contribuent).
Stratégie canadienne de la biodiversité (1995) : *« Conserver les écosystèmes et les habitats essentiels à la survie des populations d'espèces de flore et de faune sauvages et d'autres organismes sauvages »* (Orientation stratégique 1.2) (toutes les RNF y contribuent).
Politique fédérale sur la conservation des terres humides (1991) : *« Favoriser la conservation des terres humides du Canada en vue du maintien de leurs fonctions écologiques et socio-économiques, pour le présent et l'avenir »* (la plupart des RNF y contribuent; plus de 40 p. 100 de la superficie terrestre des RNF est formée de terres humides).
Politique fédérale relative aux eaux : Les RNF et les ROM contribuent beaucoup à la conservation de la qualité de l'eau partout au pays.

Tableau 1. Contribution des RNF et des ROM à l'exécution de politiques et de programmes fédéraux (*suite*)

Une politique des espèces sauvages pour le Canada (1989) : Les RNF et les ROM sont la plus grande composante de toutes les terres et de toutes les eaux qu'un organisme unique ait réservées à l'échelle nationale pour la protection des espèces sauvages et de leurs habitats.
Convention de Ramsar sur les zones humides d'importance internationale : « *...[désigner] des zones humides d'importance internationale* » (17 sites (RNF et ROM) sont désignés comme étant des sites Ramsar).
Réseau de réserves de la biosphère : Des neuf réserves de la biosphère du Canada, quatre incluent des terres désignées comme étant une RNF ou un ROM.
Loi sur les océans : « *La conservation et la protection des espèces en voie de disparition et des espèces menacées, et de leur habitat; la conservation et la protection d'habitats uniques; la conservation et la protection d'espaces marins riches en biodiversité ou en productivité biologique* » (article 35(1) — zones de protection marine) (170 000 hectares environ d'eau océanique sont protégés parce qu'ils font partie d'une RNF).
Projet de loi sur les espèces en péril – Les modifications proposées à la *Loi sur les espèces sauvages du Canada* permettront de créer des RNF sur des terres dont Environnement Canada n'est pas propriétaire (le réseau des RNF pourrait augmenter considérablement).

Le réseau des RNF complète les programmes de conservation des terres humides relevant de divers programmes conjoints, comme le PNAGS. Les RNF sont une composante importante, avec d'autres aires fédérales, provinciales, territoriales et non gouvernementales de protection d'espèces sauvages et avec les programmes des parcs, dans la matrice des aires protégées du Canada. Une évaluation détaillée de ces liens se trouve à l'annexe C.

Bien que bon nombre d'aires protégées contribuent à la réalisation de nombreux objectifs sociaux et environnementaux, la protection de l'habitat des espèces sauvages est l'objectif central de la gestion des RNF, avec l'accent primaire surtout sur les espèces migratrices, en particulier les espèces en péril ou les espèces sur lesquelles la pression démographique se fait sentir à l'échelle du continent, et sur leur habitat. Les gestionnaires des RNF ont une vision plus large, qui englobe le paysage et l'écosystème, et ils jettent un coup d'œil au-delà des frontières internationales pour gérer ces sites avec efficacité.

Le réseau des ROM

Il y a, à l'heure actuelle au Canada, 92 ROM fédéraux, qui s'étendent sur plus de 11 millions d'hectares. Certains sites dans l'Arctique sont immenses, comme le ROM du golfe de la Reine-Maud (6,3 millions d'hectares), tandis que d'autres dans le Sud du Canada peuvent n'avoir qu'un hectare, comme une île en Ontario servant à la nidification des oiseaux de mer. Les ROM sont établis en vertu de la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, de 1917 et visent à protéger l'avifaune nicheuse et migrante contre la chasse et les perturbations physiques. Le premier ROM officiel a été créé en 1919 en Saskatchewan, à Last Mountain Lake. Il a été suivi par des dizaines d'autres au cours des décennies suivantes, alors que la chasse, le prélèvement des œufs et d'autres formes de perturbation étaient considérés comme étant les principales menaces. Pendant les années 1970, la modification de l'habitat a été reconnue comme la plus grande des menaces qui pèsent contre les oiseaux migrateurs. Les ROM n'ont cependant pas été conçus en vue de la protection de l'habitat, et rien n'était prévu à ce sujet dans le *Règlement sur les refuges d'oiseaux migrateurs* jusqu'à ce qu'une modification effectuée en 1974 insère l'habitat au paragraphe 10(1), qui porte maintenant ce qui suit :

Dans un refuge d'oiseaux migrateurs, il est interdit d'exercer une activité nuisible aux oiseaux migrateurs, à leurs œufs, à leurs nids ou à leur habitat, si ce n'est en vertu d'un permis.

Le permis dont il est question au paragraphe 10(1) peut être délivré par le ministre si le ROM est situé sur des terres de la Couronne fédérale ou par le garde-chasse en chef de la province si le ROM se trouve sur des terres de la Couronne provinciale. L'obligation de détenir un permis a été très utile dans le cas de la réglementation de l'exploration pétrolière et gazière, et minière, dans les immenses ROM situés dans l'Arctique. Cette exigence n'a pas été utilisée de façon significative dans le Sud du Canada, mais c'est encore un outil réglementaire utile dans les refuges établis sur les terres de la Couronne. Cette disposition ne s'applique pas aux ROM établis sur des terres privées.

La désignation d'un site en tant que ROM met en évidence l'importance de cet habitat pour les oiseaux migrateurs et assure donc une certaine protection de l'habitat, celle que lui confère la reconnaissance par le public de son importance. Le SCF a acheté plusieurs sites établis comme des ROM au départ et prévoit en faire des RNF afin de protéger et de gérer efficacement des habitats essentiels. En outre, plusieurs ROM ont été « retirés de la liste », parce que des examens biologiques ont révélé qu'ils n'abritent plus un nombre appréciable d'oiseaux migrateurs.

Comme les RNF, le réseau des ROM contribue à l'exécution de plus d'une politique gouvernementale et à l'atteinte de nombreux buts du gouvernement en matière d'environnement (voir le tableau 1 ci-dessus). Des statistiques de base sur le programme des ROM, présentées en relation avec d'autres programmes canadiens d'aires protégées, se trouvent à l'annexe B.

DÉFIS QUE DOIT RELEVER LE RÉSEAU DES RNF ET DES ROM

La situation actuelle

Il est évident pour ceux qui gèrent les RNF et les ROM, et de plus en plus pour le grand public, que les RNF et les ROM ne remplissent pas les promesses de la *Loi sur les espèces sauvages du Canada* et de la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*. Le tableau 2 présente une liste des grandes difficultés auxquelles le réseau actuel des RNF et des ROM est confronté. La situation actuelle peut se résumer de la façon suivante :

- peu d'actions dans le but d'acquérir de nouvelles aires;
- manque de ressources pour assurer la gestion adéquate des sites, y compris l'affichage;
- augmentation des menaces sociales et liées au développement, et ce autant à l'intérieur qu'à l'extérieur des RNF;
- dégradation de l'infrastructure des sites;
- diminution de l'intégrité écologique;
- base scientifique inadéquate pour la recherche, l'inventaire et la surveillance;
- accroissement des risques pour la sécurité des visiteurs;
- régimes de gestion réactionnels;
- application de la loi inadéquate;
- diminution de l'appui des partenaires et du public.

Tableau 2. Défis que doit relever le réseau des RNF et des ROM

Défis écologiques et scientifiques :

- L'intégrité écologique des RNF et des ROM diminue.
- Trente-sept des 51 RNF (74 p. 100) et 39 des 92 ROM (42 p. 100) ont moins de 1 000 hectares, une taille souvent considérée comme minimale pour le maintien de l'intégrité écologique.
- Les valeurs actuelles de la biodiversité (les valeurs pour lesquelles une aire est réservée) se détériorent, et pourtant plusieurs rapportent des revenus qui servent au maintien essentiel.
- Connaissance inadéquate des ressources biologiques des sites en ce qui concerne la contribution au projet de loi sur les espèces en péril.
- Activités d'inventaire, de recherche et de surveillance insuffisantes.
- Effort de rétablissement inadéquat.

Défis en matière de gestion des terres :

- Les lignes directrices du Conseil du Trésor pour le recouvrement des coûts, les transferts fonciers, etc., font obstacle à de nouvelles acquisitions.
- La *Loi sur les espèces sauvages du Canada* ne permet pas l'établissement de RNF sur des terres sur lesquelles le gouvernement fédéral n'exerce pas un contrôle prépondérant (p. ex. en étant propriétaire ou par bail).
- L'examen des concessions de terres tenant lieu d'impôt (transferts fonciers fédéraux internes) de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada n'est pas terminé.
- Les frais exorbitants pour les services gouvernementaux ne favorisent pas la gestion coordonnée des terres.
- Peu ou pas d'attrition, de vente ou d'échange de parcelles.
- Les servitudes de conservation sont mal gérées.
- Ressources financières; les besoins budgétaires de l'habitat ne sont pas clairement définis dans le budget et les plans d'activités d'Environnement Canada.

Défis en matière de gestion générale :

- Le SCF n'a peut-être pas une expertise assez vaste (p. ex. des mammifères et des plantes) pour assurer la gestion complète des RNF ou des ROM.
- Les biens immobilisés (p. ex. digues, pompes, sentiers, etc.) se détériorent.
- Plans de gestion dépassés.
- Application de la loi inadéquate, alors que les problèmes d'application de la loi augmentent.
- Absence de programme et de normes de gestion coordonnés à l'échelle nationale.
- Manque d'intégration des RNF et des ROM à d'autres initiatives de conservation et d'intendance.
- Inefficacité des communications avec le grand public.
- Le nombre de bénévoles diminue partout au pays.
- L'augmentation des visites accroît les pressions administratives.
- En règle générale, la gestion est réactionnelle.
- Les activités d'interprétation sont minimales (dans trois RNF seulement).

Défis sociaux :

- La sécurité du public est menacée parce que des bâtiments et des structures, p. ex. des ponts, se dégradent.
- L'appui du public pour les initiatives relatives à l'habitat diminue.
- La réputation du SCF en tant que gestionnaire efficace d'aires protégées se détériore.
- Les partenariats sont en péril et cessent dans certaines aires.
- Pressions de l'écotourisme.
- Certains liens avec le milieu non gouvernemental de la recherche sont perdus.

Tableau 2. Défis que doit relever le réseau des RNF et des ROM (*suite*)

Défis juridiques et stratégiques :

- La localisation des documents relatifs aux titres fonciers n'est pas centralisée.
- La responsabilité de la Couronne a augmenté par suite de l'inactivité sur les sites.
- Les obligations légales du SCF envers les propriétaires fonciers ne sont pas respectées.
- Les obligations quant aux évaluations environnementales et à la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs* ne sont pas respectées.
- Les mesures à l'appui de la Stratégie canadienne de la biodiversité et de la Stratégie mondiale de la conservation sont en péril.
- L'Engagement formel de compléter le réseau canadien des aires protégées (1992) (ministres des Parcs, de la Faune et de l'Environnement) n'est pas respecté.
- Les contributions à l'accord de 1991 sur la Conservation de la flore et de la faune arctiques (CFFA) ne sont payées qu'en partie.
- Les obligations découlant de la Politique des espèces sauvages pour le Canada ne sont pas remplies.
- Les obligations fédérales, provinciales et territoriales, et municipales d'Environnement Canada énoncées dans les plans de gestion ne sont pas respectées.
- Lenteur de la publication des terres dans la *Gazette*, par suite du manque de fonds.

Ressources financières et humaines

Pendant toute la décennie 1970, le programme national de l'habitat du SCF a surtout mis l'accent sur l'acquisition de sites pour les RNF et les ROM. La gestion a commencé à se perfectionner à de nombreux sites dès le milieu des années 1970, puis les activités opérationnelles et administratives ont pris de l'ampleur par suite de l'adoption, en 1977, du *Règlement sur les réserves d'espèces sauvages*. Les ressources associées à ce programme ont toujours été toutefois très limitées.

Selon un examen antérieur du Programme de conservation de l'habitat du SCF effectué en 1976 (Loughrey), au cours de l'exercice 1976-1977, il fallait 27 années-personnes (équivalents temps plein ou ETP) pour l'administration de ce programme et 305 000 $ pour le fonctionnement et l'entretien (F & E) (tableau 3). Les projections jusqu'en 1985-1986 indiquaient qu'il allait falloir faire passer le nombre d'ETP à 100 et le budget de F & E à 900 000 $, et prévoir 600 000 $ pour le développement. Ces prévisions ne se sont pas concrétisées au cours des années suivantes et le budget national d'acquisition a subi des compressions; en 1984, il a finalement été réduit à rien. La gestion des sites est passée au premier plan. Il y a eu une certaine expansion limitée des sites dans le Sud du Canada, au moyen de transferts interministériels et d'acquisitions par Habitat faunique Canada, nouvellement créé.

Tableau 3. Comparaison de l'affectation des ressources pour le programme des RNF et des ROM, de 1976 à 2001

Ressources	ETP	F & E (millions de $)	Capital (millions de $)
1976–1977[1]	27,0	305	1 200
1990–1991[2]	(est.) 16,0	387	0
2000–2001[3]	12,25	432	158

[1] Loughrey (1976).

[2] Selon Lambert et Sweet (1993), 777 000 $ ont été affectés aux salaires et au budget de F & E en 1990-1991. Dans le même rapport, les salaires de 1992 sont estimés à 390 000 $; pour déterminer la valeur approximative en 1990-1991 du budget de F & E seulement, nous avons donc déduit le chiffre des salaires (390 000 $) de 777 000 $.

[3] Renseignements de l'administration centrale et des unités régionales de conservation de l'habitat du SCF, mars 2000 et mars 2001.

La gestion et le développement des sites dans de nombreuses RNF se sont souvent faits à l'aide d'accords de partenariats avec des ONG, comme Canards Illimités Canada et de nombreux autres groupes et organisations de conservation. Grâce à ces accords, des travaux de développement et de remise en état des sites, et d'amélioration des infrastructures, y compris des installations et des sentiers d'interprétation de la nature, d'une valeur de plusieurs millions de dollars ont été effectués dans les RNF.

En juin 1991, le Comité exécutif de Conservation et Protection d'Environnement Canada a accepté la recommandation [*traduction*] « d'entreprendre une étude des réserves nationales de faune afin de déterminer avec plus de précision quel est le financement nécessaire pour exploiter, entretenir et refinancer leurs installations » (Lambert et Sweet, 1993). Cette étude, effectuée par Travaux publics Canada, a été terminée en avril 1992. Selon Lambert et Sweet (1993), en 1990-1991, le budget des salaires et du F & E des RNF atteignait au total 777 000 $. Le rapport prévoyait pour l'exercice 1992-1993, un budget total de 1,2 million de dollars, soit à peu près 150 p. 100 des dépenses de 1991-1992. Les commentaires récapitulatifs de Lambert et Sweet (1993) étaient très clairs : [*traduction*] « Les besoins nets du fonctionnement et de l'entretien, que nous avons obtenus en soustrayant les salaires du total des besoins de F & E, sont de 800 000 $ pour 1992-1993. Cette large somme indique que le F & E n'est pas doté de fonds suffisants. »

L'étude de 1992 de Travaux publics Canada fournissait aussi des projections pour les cinq années suivantes, lesquelles comportaient de nouveaux investissements pour les installations existantes et de nouvelles constructions. D'après Lambert et Sweet (1993), il fallait 3,5 millions de dollars au total, l'importance de cette somme indiquant « que l'entretien des éléments d'actif a été assez négligé. Le financement doit être adéquat pour qu'il soit possible de remettre les avoirs en bon état ». [*Traduction*]

Malheureusement, l'étude de 1991-1992 n'a pas provoqué une nouvelle infusion de fonds dans le programme des RNF. Ce rapport a cependant aidé les régions du SCF à justifier un petit transfert de ressources afin de réparer des installations qui en avaient bien besoin.

La situation a considérablement empiré jusqu'en 2002. Plutôt que le montant annuel de 800 000 $ pour le F & E recommandé en 1992-1993, pour l'exercice 2000-2001, le budget du F & E a été de 430 000 $ et celui des ressources humaines d'environ 12,25 ETP (tableaux 3 et 4). Ces ressources sont bien inférieures à ce qui, selon Loughrey (1976), était affecté au programme il y a 27 ans. Nous

estimons que les ressources des services votés affectées actuellement au réseau des RNF et des ROM ne suffisent pas à assurer l'intégrité du programme, l'entretien de l'infrastructure des RNF et des ROM et la gestion des sites. Un très fort pourcentage des ressources actuelles sert à la gestion de deux seulement des grands sites de RNF du Sud du Canada : la RNF de Last Mountain Lake, en Saskatchewan, et celle de Cap Tourmente, au Québec.

Tableau 4. Estimation des ressources financières et humaines du programme des RNF, des ROM et des RMF (d'après une étude effectuée par la Division de la conservation des habitats du SCF, Ottawa, mars 2000 et mars 2001)[1]

Région d'Environnement Canada	Ressources existantes, exercice 2000–2001		
	ETP	F & E (millions de $)	Capital (millions de $)
Pacifique et Yukon	1,00	55	15,0
Prairies et Nord	2,50	85	92,0
Ontario	3,50	83	25,0
Québec	3,00	162	18,5
Atlantique	1,75	37	7,5
Administration centrale	0,50	10	–
2000–2001 (total)	**12,25**	**432**	**158**

[1] Ces chiffres peuvent être légèrement plus élevés lorsque les services généraux du Ministère sont ajoutés, mais ils donnent une indication globale de la capacité opérationnelle actuelle du SCF sur le terrain en ce qui concerne la gestion des RNF et des ROM.

Le programme des RNF et des ROM est considéré comme un programme au mandat clair qui, sur papier, contribue à de nombreux objectifs de conservation cruciaux du SCF, du gouvernement fédéral et de la nation, et pourtant il ne s'acquitte certainement pas complètement de sa mission. Il s'ensuit que, sauf pour ce qui est de quelques sites importants (comme les RNF de Cap Tourmente, de Last Mountain Lake et d'Alaksen), le programme des RNF et des ROM ne remplit pas le mandat que la loi lui a confié et le rôle du SCF dans l'éventail des aires protégées du Canada est mal connu.

Responsabilités de gestion

Le réseau actuel de 51 RNF et de 92 ROM est considéré comme un élément essentiel de la contribution du gouvernement fédéral à la conservation de l'intégrité écologique et à la protection des paysages canadiens. Cela n'a peut-être pas toujours été le cas. En 1995, un examen de programme interne a étudié une proposition selon laquelle le fédéral se départirait de certaines de ces aires désignées ou de ces responsabilités de gestion au profit d'organismes provinciaux, territoriaux et non gouvernementaux, dans un esprit d'« harmonisation » intergouvernementale. Il était proposé, à supposer qu'il soit possible de trouver des partenaires consentants, de transférer la propriété ou la gestion de certaines RNF et de certains ROM. L'examen concluait toutefois qu'il ne fallait penser ni à l'une ni à l'autre mesure dans le cas de la majorité des sites.

On a remarqué que certains des 101 refuges d'oiseaux inscrits en 1995 étaient en voie d'être retirés de la liste (en fait, plusieurs l'ont été et quelques-uns ont été ajoutés, si bien que le total est maintenant de 92 ROM). Ces retraits se sont produits parce qu'Environnement Canada et ses organismes partenaires tiennent à examiner constamment le fondement biologique de l'établissement de refuges d'oiseaux. Les populations changeant, certains sites perdent leur nécessité. Le règlement initial sur les ROM prévoyait l'établissement d'un système dynamique, comportant un processus de retrait de la liste des

refuges, si cela s'avérait raisonnable du point de vue écologique. Beaucoup de choses se sont modifiées depuis 1995, en particulier la compréhension par le grand public de la valeur écologique et de l'importance de ce réseau faunique pour le pays. Environnement Canada n'a appuyé aucune proposition de transfert de terres des RNF ou des ROM, ni de responsabilités de gestion, qui se trouvent maintenant dans le domaine fédéral, à d'autres gouvernements ou à des organismes non gouvernementaux.

L'OCCASION À SAISIR

Le programme des RNF a été, pendant 35 ans, édifié presque entièrement en fonction de la protection de l'habitat des espèces migratrices, en particulier la sauvagine. Depuis le lancement de ce programme, les questions associées à la conservation et aux aires protégées ont évolué et sont devenues plus englobantes et holistiques. Des ROM sont créés partout au pays depuis plus de 80 ans. Depuis la signature par le Canada de la Convention sur la diversité biologique, en 1992, la conservation et l'utilisation durable de toutes les espèces et de tous les écosystèmes sont devenues importantes. L'objet essentiel de la conservation inclut maintenant le rétablissement et la protection d'espèces en péril et de leurs habitats. L'élaboration de ce qui est maintenant la *Loi sur les espèces en péril* a fait augmenter l'importance de cet aspect. Depuis l'adoption de la *Loi sur les océans* en 1996, l'intérêt pour la conservation des écosystèmes marins s'est accru. En outre, l'intendance et la gestion d'écosystèmes sont prêtes à devenir des régimes de gestion importants.

Aujourd'hui, au début du XXI^{e} siècle, une occasion stratégique de redonner de l'énergie aux programmes de RNF et de ROM en repositionnant le rôle du réseau dans la mosaïque des activités et des questions de conservation se présente. Les objectifs fondamentaux de ce programme, tels qu'ils ont été formulés au départ dans la *Loi sur les espèces sauvages du Canada*, demeurent valables. Les critères d'établissement de RNF correspondent à la réflexion actuelle plus large sur la conservation. Ce qu'il faut, c'est un engagement renouvelé à l'égard de la vision initiale de ce qu'est un réseau de RNF, associé aux engagements du Ministère envers les initiatives des ROM et des RMF. Pour que le réseau des RNF et des ROM survive, il faut trouver des moyens inventifs pour que le programme contribue de manière fonctionnelle à ces grandes initiatives.

LA VISION PROPOSÉE

Il est proposé pour le réseau des RNF, des ROM et des RMF, de « conserver un réseau national de réserves d'espèces sauvages voué à la conservation et à la protection de l'habitat essentiel à la survie des espèces migratrices importantes aux échelles nationale et internationale ainsi qu'à la survie des espèces en péril au Canada ».

Ce réseau concrétiserait cette vision par le truchement des moyens suivants :

1. l'établissement de procédures et de priorités à partir de tous les critères d'établissement existants;
2. une gestion proactive et qui de plus en plus s'oriente vers la conservation de tout le paysage;
3. une science pertinente et appliquée aux objectifs de gestion;
4. une collecte de données et des produits d'information normalisés et utiles;
5. des stratégies de communication qui font connaître les sites et le réseau;
6. des partenariats qui font avancer les objectifs des sites et du réseau;
7. des niveaux de ressources appropriés à la vision du réseau des RNF, des ROM et des RMF.

Avenir du réseau des RNF, des ROM et des RMF

Le réseau des RNF, des ROM et des RMF pourrait appuyer de nombreuses initiatives actuelles du SCF et du gouvernement fédéral et devrait s'engager dans cette direction. Les RNF peuvent être une pierre angulaire clé du Programme d'intendance de l'habitat en vertu de la nouvelle *Loi sur les espèces en péril*. Il serait évidemment possible de ne rien faire ou de cesser complètement de gérer ces réserves. Il est plus réaliste d'élaborer au cours des cinq prochaines années une démarche de réinvestissement afin de créer un réseau de RNF, de ROM et de RMF parfaitement solide et complet. Nous proposons de revitaliser le réseau des RNF et des ROM du Canada au cours des cinq prochaines années (tableau 5).

Tableau 5. Points saillants du réseau des RNF, des ROM et des RMF

Objectif	Améliorer la capacité des RNF, des ROM et des RMF de gérer de façon proactive la protection de l'habitat des espèces migratrices et des espèces en péril.
Liens avec des programmes et des politiques	*Loi sur les espèces en péril*, *Loi sur les océans*.
Établissement	Les critères d'établissement élargis afin d'inclure les espèces en péril. Comblement énergique des vides dans les RNF existantes (échanges, dons écologiques, protocole d'entente [PE], etc.). Recherche active de nouvelles réserves pour combler les vides dans le réseau. Établissement d'un fonds d'acquisition. Ajout d'habitats en milieux secs environnants, si possible. Priorité systématiquement accordée à l'acquisition de nouvelles RNF. Examen critique et rationalisation du réseau en fonction de la politique de la « aucune perte nette ». Repérage des ROM pouvant être transformés en RNF, et exécution de la transformation. Rationalisation des limites des RNF pour qu'elles correspondent aux besoins des habitats et des écosystèmes.
Gestion	Gestion des écosystèmes des RNF — adoption et mise en œuvre d'un régime de l'intégrité écologique. Rétablissement des sites dégradés nécessaires aux espèces en péril. Gestion active des terres qui ne sont pas publiées dans la *Gazette*. Formation et déploiement d'agents d'application de la loi dans les RNF. Élaboration d'un plan stratégique pour les RMF.
Science et recherche	Surveillance d'espèces et d'habitats clés sélectionnés. Inventaire complet et évaluation des facteurs de stress. Réalisation d'analyses des corridors régionaux des espèces sauvages. Début de l'inventaire des composantes marines. Programmes scientifiques à long terme conçus avec les universités. Élaboration de bases de données clés et échange avec les partenaires.

Tableau 5. Points saillants du réseau des RNF, des ROM et des RMF (*suite*)

Sensibilisation et partenariats	Échanges avec d'autres ministères et accord avec les propriétaires des terres avoisinantes. Petites acquisitions négociées avec les propriétaires fonciers. Liens avec le programme de Rétablissement des espèces canadiennes en péril (RESCAPÉ) et d'autres initiatives de rétablissement des espèces. Influence étendue auprès de programmes frères (p. ex. offrir des services juridiques pour les ROM). Le personnel des RNF joue un rôle actif dans les initiatives locales d'intendance. La direction des RNF établit des liens avec d'autres sites protégés de la région.
Communication	Programme de sensibilisation très élaboré pour les organisations locales, les écoles, etc. Bulletins semi-annuels sur les activités des RNF de la région. Relations publiques nationales mettant en valeur les buts et les réalisations du réseau.
Résultats attendus	Élargissement de la préoccupation centrale des RNF afin d'y inclure d'autres intérêts du SCF (espèces en péril). Contribution aux programmes de la *Loi sur les espèces en péril* et des réserves marines de faune (RMF) Élargissement de la base d'expertise du personnel des RNF. Renforcement des partenariats régionaux. Rôle évident de chef de file et influence sur la gestion régionale des écosystèmes.

Le fonctionnement des RNF et des ROM serait regroupé en un seul programme pour satisfaire aux obligations actuelles et établir les bases d'un programme élargi. Ce que le réseau a déjà acquis sera entretenu au moyen d'une saine gestion, et les plans de gestion de toutes les RNF et de certains ROM auront été mis à jour pour refléter la vision renouvelée du réseau des RNF et des ROM. La possibilité d'élaborer des plans de gestion pour les ROM sur lesquels la pression des interférences de l'être humain se fait sentir ainsi que pour d'autres sites choisis sera également étudiée. L'élaboration de normes de gestion nationales et la réalisation d'inventaires de base des espèces et des habitats sont prévues. Un comité national des RNF, des ROM et des RMF sera formé et coordonnera les détails de la mise en œuvre du plan du réseau. Il s'agira également de mettre au point des façons et des moyens de faire participer un large éventail d'intervenants et de dresser et tenir une liste nationale des sites candidats pour des RNF, des ROM et des RMF (sites dont la candidature repose sur un vaste ensemble de critères nationaux de conservation) pour les acquisitions futures. Un plan de communication sera inclus pour permettre de faire connaître davantage le réseau des RNF, des ROM et des RMF.

On sait que les RNF et les ROM renferment l'habitat de nombreuses espèces en péril (voir les annexes B et C). Procéder à d'autres réinvestissements dans le réseau est une étape qui permettra de faire du réseau des RNF, des ROM et des RMF un mécanisme clé de la conservation de la biodiversité essentielle. Il faut pour cela que les réserves existantes soient gérées de manière à assurer la protection des espèces migratrices et des espèces en péril et que cette gestion devienne la pierre angulaire du fonctionnement des RNF et des ROM. Il faudra établir un fonds d'acquisition, qui permettra d'acheter les sites prioritaires et d'étendre le réseau des RNF, en particulier pour les espèces en péril. Ce réseau s'agrandira chaque année par des achats directs, par des transferts internes de terres gouvernementales et par des arrangements innovateurs avec les propriétaires fonciers. La planification pour les RMF se fera aussi par étape, en commençant par des inventaires et des évaluations des habitats marins clés

financés conjointement. La gestion des écosystèmes deviendra le régime de gestion opérationnelle de toutes les RNF et RMF, et de tous les ROM.

Ressources nécessaires prévues

Le tableau 6 présente une comparaison entre les affectations antérieures des ressources pour l'établissement et la gestion des RNF et des ROM et les affectations nécessaires au réinvestissement énoncé pour l'avenir. Le SCF doit envisager de rétablir le financement de base de ce programme pour que les activités de gestion et d'administration de ces sites protégés clés soient ramenées au moins à un niveau minimal acceptable. Il faut réaffecter des fonds aux acquisitions pour finir de combler les vides et examiner de nouveaux sites. Il faudra d'autres ressources pour la création de RMF si le SCF doit sérieusement agir quant à cette nouvelle capacité prévue par la *Loi sur les espèces sauvages du Canada* et la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*.

Tableau 6. Besoins annuels prévus en ressources pour le réinvestissement

Ressources	ETP	F & E (millions de $)	Capital (millions de $)
Actuellement			
2000–2001[1]	12,25	432	158
Investissement pour l'avenir			
Amélioration du réseau des RNF, des ROM et des RMF[1]	60,0	20 000	2 500

[1] Propositions élaborées par l'administration centrale et les unités régionales de conservation de l'habitat du SCF, mars 2000 et mars 2001.

Processus de mise en œuvre

L'élaboration de priorités régionales et nationales, la répartition des ressources et l'évaluation des propriétés et des projets sont des éléments principaux de la planification. Pour la collecte d'information et la planification à l'échelle régionale, il faudra que les relations entre les organismes gouvernementaux, les groupes industriels et la collectivité dans son ensemble soient facilitées.

Coordination

Il faut créer une équipe de coordination RNF–ROM–RMF afin de surveiller l'édification du réseau renouvelé. Cette équipe de coordination devra s'acquitter des tâches mentionnées et expliquées ci-dessous :

- assurer la planification générale pour l'ensemble du réseau;
- recommander l'affectation des ressources;
- élaborer des normes pour l'inventaire et la surveillance;
- élaborer un processus cohérent à l'échelle nationale de repérage et d'acquisition des aires éventuelles;
- élaborer un plan d'action pour les RMF;
- élaborer un plan et des produits de communication, y compris des mesures du rendement pour l'ensemble du réseau.

Soutien et rôle de chef de file

L'équipe de coordination RNF-ROM-RMF aidera à cultiver le rôle de chef de file du Ministère et le soutien qu'il accorde à cette initiative et fournira les produits qui appuieront le programme. Les principales annonces relatives à la vision des RNF, des ROM et des RMF devront être intégrées à des discours que le ministre de l'Environnement prononcera à des occasions importantes. Le message stipulant que le réseau renouvelé des RNF et des ROM peut contribuer à la *Loi sur les espèces en péril*, à la réponse fédérale à la Stratégie canadienne sur la biodiversité et à la *Loi sur les océans* devra être transmis chaque fois que ce sera possible.

Priorités en matière d'acquisition

Le réseau projeté ne sera pas édifié sur un opportunisme réactionnel mais par une position proactive. Il faut établir des priorités pour la création et pour la gestion des sites existants et des nouveaux sites. Il y a déjà des critères d'établissement, mais des façons et des moyens d'évaluer d'autres sites sur une base commune et de cibler des sites en particulier pour les acheter doivent être mis en place. De plus, déterminer quelles sont les priorités donnera un sentiment d'urgence. Une équipe de spécialistes doit s'occuper de l'élaboration de priorités nationales pour la création d'aires protégées. Les priorités peuvent être établies à partir de travaux antérieurs, comme le rapport de Novakowski et coll. (1992) qui porte sur d'autres sites ayant une valeur pour la protection d'espèces en péril et d'habitats uniques, y compris les terres humides. Les priorités en matière d'acquisition pourraient être fondées sur les critères proposés au tableau 7.

Tableau 7. Critères éventuels d'évaluation des priorités en matière d'acquisition

Critères écologiques ▪ Représentation d'habitats ou d'écosystèmes particuliers. ▪ Caractère unique des sites. ▪ Importance biologique, écosystémique ou du point de vue de l'habitat. ▪ Intégrité écologique. ▪ Habitat essentiel selon la *Loi sur les espèces en péril*. ▪ Taille, espace occupé et organisation, connectivité.
Critères scientifiques ▪ Menaces internes et externes (p. ex. pressior le l'utilisation des terres, pollution). ▪ Valeurs sur le plan de la recherche. ▪ Valeur sur le plan de la protection (p. ex. les espèces en péril c. la biodiversité).

Tableau 7. Critères éventuels d'évaluation des priorités en matière d'acquisition (*suite*)

Critères sociaux et politiques

- Participation éventuelle de la collectivité et d'ONG qui se consacrent à l'environnement.
- Préoccupations autochtones et questions relatives à l'utilisation traditionnelle.
- Occasion (p. ex. le propriétaire est prêt à vendre).
- Coûts de la création et de la gestion.
- Urgence politique.
- Valeur « publicitaire ».
- Potentiel pour l'interprétation.
- Relation avec des aires protégées avoisinantes.
- Relation avec d'autres priorités du SCF relatives aux espèces sauvages.
- Contribution aux priorités régionales ou nationales.
- Potentiel touristique et de démonstration.

Il faudra examiner régulièrement le réseau des RNF, des ROM et des RMF pour découvrir les aires non essentielles et déterminer si le SCF doit a) les conserver sous forme de RNF, de ROM ou de RMF, b) les transférer à une autre autorité de gestion qui pourra atteindre des objectifs en matière de conservation des espèces sauvages ou c) en disposer. Voici certaines des options pour les aires pouvant être excédentaires :

- Négocier des arrangements relatifs à des échanges de terres avec les provinces, Parcs Canada ou d'autres ministères, afin d'éliminer les RNF et les ROM excédentaires et d'acquérir des terres nécessaires.
- Penser à des clauses restrictives.
- Remettre les terres au Conseil du Trésor (Travaux publics et Services gouvernementaux Canada) pour qu'il en dispose.
- Dans le cas des terres qui ne sont pas publiées dans la *Gazette*, si un autre ministère en est propriétaire et qu'il n'en a plus besoin, étudier la possibilité d'utiliser les dispositions de la *Loi sur les espèces en péril*, ou de faire un transfert au SCF, ou formuler des protocoles d'entente (PE) ou trouver d'autres méthodes pour assurer leur acquisition ou l'application de la réglementation sur les RNF (voir ci-dessous).
- Lorsque d'autres organismes que le gouvernement fédéral sont propriétaires, étudier les options d'acquisition des terres par l'achat ou l'échange.
- Examiner les sites qui ne sont pas des aires clés ou essentielles, mais pour lesquels la conservation des espèces sauvages est la meilleure utilisation ou l'utilisation la plus durable, et explorer la possibilité de les transférer à Environnement Canada (si elles sont des propriétés fédérales et que le coût est minime), ou élaborer des PE pour que ces sites soient tenus comme s'ils étaient la propriété d'Environnement Canada.

D'après le texte de la *Loi sur les espèces en péril*, les occasions de créer de nouvelles RNF augmenteront. En vertu de cette loi promulguée en juin 2003, le ministre de l'Environnement « peut conclure avec tout gouvernement au Canada, organisation ou personne un accord de conservation qui est bénéfique pour une espèce en péril ». Les mesures de conservation portent sur « la protection de l'habitat de l'espèce, notamment son habitat essentiel ». Cela s'applique aux espèces en péril (article 11) et à celles qui ne le sont pas (article 12). La *Loi sur les espèces en péril* prévoit de plus la prise de règlements sur le territoire domanial et d'accords sans transfert de terres à Environnement Canada.

> Paragraphe 59. (1) *Sur recommandation faite par le ministre compétent après consultation de tout autre ministre compétent, le gouverneur en conseil peut, par règlement, prendre des mesures de protection de l'habitat essentiel sur le territoire domanial.*

Appliquer cette disposition à l'établissement de RNF constituerait un mécanisme efficace de création d'autres RNF sur des propriétés appartenant à d'autres ministères fédéraux.

Normes nationales

L'équipe de coordination devra résoudre bien des questions pour l'ensemble du réseau des RNF, des ROM et des RMF. Il faudra pour cela élaborer et utiliser des normes. Il y aura des normes pour l'ensemble du réseau dans plusieurs domaines, y compris :

- la description d'inventaire et la surveillance;
- les rapports sur l'état des réserves de faune effectués à intervalles réguliers (p. ex. tous les 10 ans);
- les résultats de la recherche;
- les activités permises;
- les statistiques des rapports de gestion (dotation, ressources, activités);
- la définition de l'approche écosystémique et son application à la philosophie de gestion;
- les mesures du rendement et la présentation de rapports sur le rendement;
- les codes d'application de la loi et la surveillance;
- les fonctions de base des conseils consultatifs de gestion.

Partenariats

Il faut rechercher le soutien d'organismes clés. Ainsi, si le réseau des RNF, des ROM et des RMF est élargi de manière à inclure les initiatives sur les espèces en péril, il faut rechercher le soutien de grands organismes et de personnes importantes, comme celles qui sont représentées au Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC), au Programme d'intendance de l'habitat et au programme RESCAPÉ. Il sera important d'établir des partenariats avec des propriétaires fonciers et de favoriser l'intendance des terres afin d'améliorer l'intégrité écologique des RNF, des ROM et des RMF, d'étendre la protection au-delà de leurs limites et de protéger des aires qu'il est impossible d'acquérir.

Sciences

Un réseau de RNF, de ROM et de RMF qui fonctionne vraiment aura un programme scientifique interdisciplinaire solide comportant des inventaires et de la surveillance. Il faudra favoriser et maintenir des partenariats avec le milieu universitaire, les ONG et les collectivités volontaires. Il faudra adopter des normes pour les inventaires de l'ensemble du réseau afin que les résultats des recherches et les données soient recueillis de façon uniforme.

Recommandations

1. Mettre en place un comité national qui coordonnera l'élaboration plus poussée d'un plan pour le réseau des RNF, des ROM et des RMF et qui obtiendra les approbations nécessaires pour ce programme.
2. Formuler un énoncé de vision et examiner les objectifs d'un tel réseau de RNF, de ROM et de RMF quant à l'intégrité écologique des paysages canadiens et à d'autres mécanismes fédéraux pour les aires protégées, comme les parcs, la gestion foncière fédérale et l'intendance de l'habitat.

3. Établir une analyse de l'état du réseau afin d'évaluer l'intégrité écologique globale du réseau des RNF, des ROM et des RMF ainsi que celle de chacun de ses sites.
4. Intégrer la vision d'un réseau de RNF, de ROM et de RMF aux discussions interministérielles sur le rôle du gouvernement fédéral en ce qui concerne les aires protégées.
5. Élaborer et diffuser des produits de communication décrivant brièvement les principaux aspects du réseau des RNF, des ROM et des RMF.
6. Élaborer un plan d'action pour les RMF.

RÉFÉRENCES

DAVEY, A.G. *National system planning for protected areas*, Gland (Suisse), UICN – Union mondiale pour la nature, 1998.

ENVIRONNEMENT CANADA. *Les réserves nationales et les refuges d'oiseaux migrateurs*, Ottawa (Ontario), Service canadien de la faune, 1994, Fascicule de La faune de l'arrière-pays.

ENVIRONNEMENT CANADA. Service canadien de la faune : Stratégie du Programme de conservation de l'habitat, Ottawa (Ontario), Comité du Programme de conservation de l'habitat, Service canadien de la faune, 2000.

FÉDÉRATION CANADIENNE DE LA NATURE. *Conserving wildlife on a shoestring budget*, Ottawa (Ontario), 2002.

HABITAT FAUNIQUE CANADA. *La situation des habitats fauniques au Canada 2001*, Ottawa (Ontario), 2001.

LAMBERT, J. et R. SWEET. *Study of National Wildlife Areas facilities operation, maintenance and recapitalization*, Ottawa (Ontario), Gestion des biens, ministère des Travaux publics, volume 1, mars 1993, (étude terminée en avril 1992, rapport publié en mars 1993), 1993.

LOUGHREY, A.G. *The Wildlife Habitat Conservation Program of the Canadian Wildlife Service: A summary of progress 1966–1976 and a forecast for 1977–1986*, Ottawa (Ontario), 1976. Rapport ministériel au Secrétariat du Conseil du Trésor, 10 novembre 1976.

NOVAKOWSKI, N., H. DIRSCHL et M. CURRAN. *Assessment of priority sites for the establishment of a network of conservation areas by the Canadian Wildlife Service*, Ottawa (Ontario), 1992. Rapport contractuel préparé par Environmental-Social Advisory Services Inc. pour le Service canadien de la faune.

SMITH, A. *Documentation of the relevant policy and operational context for NWA/MPAs as a starting point for the development of a systems plan*, Ottawa (Ontario), 2000. Rapport contractuel préparé pour la Division de la conservation des habitats, Service canadien de la faune.

TURNER, A.M. *A network plan for National Wildlife Areas — a discussion paper*, Ottawa (Ontario), 2000. Rapport contractuel préparé par A.M. Turner and Associates pour la Division de la conservation des habitats, Service canadien de la faune.

ANNEXE A : CRITÈRES POUR L'ÉTABLISSEMENT DE RÉSERVES NATIONALES DE FAUNE, POUR LE CHOIX OU LA SUPPRESSION DES REFUGES D'OISEAUX MIGRATEURS ET POUR LA SÉLECTION DE RÉSERVES MARINES D'INTÉRÊT

Critères pour l'établissement de Réserves nationales de faune

Historique

Avant 1989, il n'y avait pas d'ensemble de critères pour les Réserves nationales de faune (RNF) candidates. Cela explique en partie certaines des différences entre les RNF créées avant cette date et celles qui l'ont été après l'adoption de critères. En 1989, un comité des régions et de l'administration centrale du Service canadien de la faune (SCF) a entrepris l'élaboration d'un ensemble de critères biologiques devant servir à la sélection des nouvelles RNF. Ce document, intitulé « Criteria for Selecting Candidate National Wildlife Areas, February 1994 », a été transmis aux régions. Il s'agissait en proposant ces critères de veiller à ce que les réserves soient des habitats importants à l'échelle nationale.

L'établissement de critères répondait aux trois objectifs principaux suivants :

- établir une norme minimale de ce qu'est l'importance de l'habitat à l'échelle nationale, reposant sur des valeurs biologiques solides, conformément aux obligations du Canada en vertu de la Convention sur la diversité biologique et d'« Une politique des espèces sauvages pour le Canada »;
- prendre, pour la sélection de nouvelles réserves, des décisions qui sont en général cohérentes partout dans le pays;
- faire connaître et montrer le caractère unique et la valeur des RNF pour le pays.

Portée des critères de sélection

Les critères de sélection tiennent compte :

- des pouvoirs de création de RNF de la *Loi sur les espèces sauvages du Canada*;
- des objectifs de la recherche, de la conservation et de l'interprétation pour lesquels des RNF peuvent être créées en vertu de la *Loi sur les espèces sauvages du Canada*;
- des engagements nationaux et internationaux du gouvernement fédéral en ce qu'ils ont trait à l'habitat;
- de la définition large des « espèces sauvages » dont toutes les compétences ont convenu dans « Une politique des espèces sauvages pour le Canada ».

Lorsque ces critères nationaux ont été élaborés, il a été entendu et convenu que des lignes directrices particulières aux régions pourraient être nécessaires pour des applications régionales. Il a également été entendu et convenu que les régions du SCF pourraient choisir, à partir de ces critères nationaux, de produire les critères particuliers à la région. Dans l'un ou l'autre cas, les critères nationaux représentent la norme minimale pour la sélection à l'échelle du pays.

Critères

On considère qu'une aire respecte les exigences minimales pour une RNF si elle répond à au moins un des critères de sélection suivants :

Oiseaux migrateurs

1. a) L'aire abrite une population d'une espèce ou d'une sous-espèce ou d'un groupe d'espèces qui s'y concentre à un moment ou à un autre de l'année; b) Lorsque nous disposons de données sur les populations, l'aire abrite au moins 1 p. 100 de la population canadienne d'une espèce ou d'une sous-espèce ou d'un groupe d'espèces à un moment ou à un autre de l'année; c) Le potentiel de recherche de l'aire en vue du rétablissement ou de l'amélioration est élevé, de sorte qu'il serait possible de faire augmenter les effectifs des populations d'oiseaux migrateurs pour atteindre des cibles démographiques nationales.

Espèces de faune et de flore sauvages

2. a) L'aire abrite un assemblage appréciable d'espèces ou de sous-espèces animales ou végétales rares, vulnérables, menacées ou en voie de disparition ou un nombre appréciable d'individus d'une ou plus d'une de ces espèces ou de ces sous-espèces (p. ex. la liste du COSEPAC); b) L'aire présente un intérêt particulier pour le maintien de la diversité génétique et écologique d'une région en raison de la qualité et du caractère unique de sa faune et de sa flore.

Habitat faunique unique

3. L'aire constitue un habitat d'espèces sauvages rare ou inhabituel, d'un type particulier dans une certaine région biogéographique.

Évaluation de la possibilité de créer une RNF

Lorsqu'on évalue la possibilité de créer une RNF, il faut tenir compte de plusieurs facteurs, allant de considérations administratives (p. ex. la propriété des terres, les pouvoirs ministériels, les ressources pour appliquer la réglementation, au besoin) à biologiques (p. ex. répond à tous les critères de sélection, ou à une partie de ceux-ci).

Lignes directrices pour l'application des critères de sélection des RNF candidates

1. a) Ce critère peut s'appliquer lorsqu'il est difficile de recueillir des données démographiques vu les dimensions de l'aire de répartition d'une espèce. Ce critère inclut les aires dont une espèce ou une sous-espèce dépend pendant une partie ou une autre de son cycle vital, comme les aires de nidification, d'alimentation, de migration et d'hivernage. La sauvagine est un exemple de groupe d'espèces.
1. b) Dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut, le SCF utilise le critère de 1 p. 100 des populations d'une espèce, d'une sous-espèce ou d'un groupe d'espèces pour déterminer son importance à l'échelle nationale. La Convention de Ramsar utilise aussi le seuil de 1 p. 100 pour déterminer les effectifs de sauvagine significatifs à l'échelle internationale. Les aires couvertes sont par ailleurs semblables à celles du critère 1a).
1. c) Ce critère peut s'appliquer à une aire où le potentiel de recherche sur les espèces sauvages est élevé, la recherche étant l'une des fonctions pour lesquelles il est possible de créer une RNF. La recherche peut appuyer la remise en état ou l'amélioration d'une aire, soit pour restaurer des habitats dégradés ou pour améliorer de bons habitats, afin que les espèces sauvages en profitent. Le but serait de faire augmenter les populations des espèces sauvages pour atteindre des cibles nationales, comme celles qui sont fixées par les programmes du Plan nord-américain de gestion de la sauvagine (PNAGS), de la Stratégie canadienne de conservation des oiseaux terrestres, du Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC) ou du Rétablissement des espèces canadiennes en péril (RESCAPÉ), de l'Initiative de conservation des oiseaux de l'Amérique du Nord et, de temps à autre, des cibles internationales.

2. a) Un « assemblage appréciable » d'espèces ou de sous-espèces est un groupe dont on accepte en règle générale que si les effectifs sont suffisamment élevés, en termes relatifs, pour justifier des mesures de conservation. Ce qui d'habitude constitue un « nombre appréciable d'individus » sera déterminé au cas par cas, en fonction de la situation précise de chaque espèce ou sous-espèce ou groupe d'espèces. Dans le cas d'une population d'espèces rares ou en voie de disparition concentrées dans une aire, le « nombre appréciable d'individus » pourrait équivaloir à 1 p. 100 de leur population.
2. b) La qualité et le caractère unique de la faune et de la flore renvoient à la diversité exceptionnelle des espèces sauvages, à l'endémisme, à une population distincte sur le plan génétique, etc.

3. Ce critère tient compte des habitats qui ont toujours été rares dans une région, tout autant que des habitats qui sont réduits à une fraction de ce qu'ils étaient auparavant. Entre autres exemples, mentionnons les tourbières du Sud de l'Ontario, l'écosystème du chêne de Garry dans la partie méridionale de l'île de Vancouver et l'écosystème de la prairie à herbes hautes.

Critères pour la sélection ou la suppression de refuges d'oiseaux migrateurs

Les critères de sélection ou de suppression des refuges d'oiseaux migrateurs (ROM) ont été approuvés par le Comité de direction du SCF en décembre 1988.

Il faut procéder à un réexamen tous les cinq ans afin de déterminer si les refuges satisfont toujours aux critères. Une aire est jugée convenable pour l'établissement ou le maintien d'un refuge d'oiseaux migrateurs si elle satisfait à un ou plus d'un des critères suivants :

1. *Elle abrite des populations qui s'y concentrent à un moment ou l'autre de l'année afin de satisfaire à un ou plusieurs de leurs besoins essentiels et que des dangers particuliers menacent ce site.* Des dangers tels que l'exploration ou l'aménagement peuvent nuire à une partie importante des populations. Ces habitats essentiels peuvent servir à la nidification de colonies d'oiseaux, d'aires de mue ou d'hivernage, ou de haltes migratoires.
2. *Elle abrite des populations occupant des habitats dont la région géographique est restreinte et qui sont sensibles aux perturbations d'origine humaine.* C'est le cas, par exemple, des aires où vivent des espèces rares, menacées ou en voie de disparition.
3. *Elle abrite régulièrement au moins 1 p. 100 de la population d'une espèce ou d'une sous-espèce donnée.* Dans les Territoires du Nord-Ouest, au Nunavut et au Yukon (dans ce dernier cas, au nord du cercle polaire), la population nationale totale (si elle est connue) sert de point de repère. Dans le Sud et la partie méridionale du Yukon, on tient compte des populations provinciales ou régionales. Les régions doivent examiner la situation démographique des espèces caractéristiques tous les cinq ans et faire les recommandations appropriées à l'administration centrale.
4. *Le site est important pour la gestion des populations régionales d'oiseaux migrateurs et/ou présente de grandes possibilités pour l'organisation d'activités éducatives ou d'interprétation.*

Critères pour le choix des réserves marines intéressant le SCF

Historique

Le Groupe de travail sur les aires marines protégées (GTAMP) a commencé ses travaux en 1996, consistant à définir le rôle d'Environnement Canada dans la conservation des habitats marins. Ces activités font suite à cette tâche et sont une composante essentielle reconnue dans le document de 1996 intitulé « Environnement Canada : Vers une stratégie pour les zones côtières et marines protégées » et celui de 1999 intitulé « Marine Protected Areas: Opportunities and Options for the Canadian Wildlife

Service — A Discussion Paper ». Selon ces deux documents, il était nécessaire de procéder à un inventaire des sites et des habitats marins clés des oiseaux migrateurs qui pourraient être désignés RNF, ROM ou RMF en vertu de la réglementation fédérale. Bien qu'il existe à l'heure actuelle des règlements pour les RNF et les ROM, ce n'est pas encore le cas pour les RMF.

Le Comité de la haute direction du SCF a confié au GTAMP l'élaboration d'un ensemble de critères qui pourraient servir à repérer les habitats marins importants pour les oiseaux migrateurs et les espèces en péril (comme dans le plan stratégique du SCF). Après en avoir discuté en 2000-2001, les membres du Groupe ont conclu qu'un processus en deux étapes est peut-être ce qui convient le mieux. Le premier ensemble de lignes directrices, présenté ici, servira à repérer des sites pour un recueil des habitats marins importants pour les oiseaux migrateurs et les espèces en péril présents dans les eaux territoriales du pays (la limite de 12 milles marins) et la zone économique exclusive (la limite de 200 milles marins) des trois océans qui le bordent et dans les Grands Lacs. Ces lignes directrices permettront de traiter les écosystèmes terrestres et les écosystèmes marins de la même façon partout au pays. Le deuxième ensemble de critères proposé servira à classer les sites en ordre d'importance relative et selon l'urgence de les protéger. Ces critères, qui n'ont pas encore été élaborés, répondront à de multiples objectifs, comme la désignation des zones importantes pour la conservation des oiseaux et des sites Ramsar, ainsi qu'aux exigences régionales pour la planification des aires marines protégées (AMP) et la désignation en vertu d'autres processus (par exemple le processus des zones de protection marine de Pêches et Océans Canada ou les processus de planification des ressources).

Nous sommes conscients du fait qu'il faudra peut-être des dispositions particulières pour la réglementation de la zone économique exclusive (limite de 200 milles marins) dans le milieu marin, conformément à l'article 477.1 du *Code criminel*.

Objectifs

L'élaboration et l'application de ces critères :

- contribueront aux engagements nationaux et internationaux du gouvernement fédéral en matière de conservation des habitats et de la biodiversité;
- renseigneront le public et d'autres parties intéressées sur la valeur de ces sites, en mettant l'accent sur les oiseaux migrateurs et les espèces en péril;
- serviront de première étape pour l'établissement d'aires protégées ou d'un réseau d'aires protégées;
- aideront d'autres organismes (gouvernementaux et non gouvernementaux) à collaborer à la création des RMF.

Critères pour les oiseaux migrateurs et les espèces en péril

1) La réserve terrestre ou marine abrite au moins 1 p. 100 de la population canadienne d'une espèce ou d'une sous-espèce d'oiseaux migrateurs ou d'une espèce en péril pendant l'une ou l'autre des parties de l'année pour lesquelles les populations totales sont connues.

2) La réserve terrestre ou marine abrite un assemblage appréciable d'espèces ou de sous-espèces d'oiseaux migrateurs ou d'espèces en péril, ou un nombre appréciable d'individus de l'une ou plus de ces espèces ou sous-espèces, lorsque les populations totales ne sont pas connues ou que l'assemblage représente une région géographique importante.

3) Il a été déterminé que la réserve terrestre ou marine est un habitat essentiel pour une espèce inscrite (COSEPAC) d'oiseaux migrateurs ou pour une population d'une autre espèce en voie de disparition.

ANNEXE B : STATISTIQUES SUR LES RÉSERVES NATIONALES DE FAUNE, LES REFUGES D'OISEAUX MIGRATEURS, LES RÉSERVES MARINES DE FAUNE ET LES AIRES PROTÉGÉES CONNEXES

Introduction

Pour entreprendre la planification d'un réseau de Réserves nationales de faune (RNF), de Refuges d'oiseaux migrateurs (ROM) et de Réserves marines de faune (RMF), il faut connaître l'étendue et la répartition des propriétés actuelles, et posséder de la documentation à ce sujet. Les aires protégées d'Environnement Canada qui soutiennent la conservation des espèces sauvages doivent être placées dans le plus grand contexte des autres programmes fédéraux, provinciaux et territoriaux, allant des parcs aux aires de nature sauvage, qui, à des degrés divers, contribuent à la protection des espèces sauvages.

Il faut disposer de renseignements sur les aires fédérales qui protègent les espèces sauvages afin de faire rapport sur les efforts accomplis. Le gouvernement fédéral a des lois et des politiques pour lesquelles il faut des données et de l'information sur la situation des aires protégées. Les organismes fédéraux doivent par exemple faire rapport sur leur réponse à la Stratégie canadienne de la biodiversité. Geomatics Canada, un organisme de Ressources naturelles Canada, a produit un atlas des espèces en péril pour synthétiser la situation des agents stressants, des conditions et de la conservation des espèces sauvages, y compris des aires protégées. Cet organisme a lancé une version Internet de la Base de données sur les aires de conservation canadiennes (BDACC) qui comprend des informations sur les aires protégées. Des groupes non gouvernementaux, comme Habitat faunique Canada, ont besoin de renseignements objectifs sur la situation quant à la protection de l'habitat des espèces sauvages. Habitat faunique Canada a publié un rapport national intitulé *La situation des habitats fauniques au Canada* (Habitat faunique Canada, 2001).

Sources et méthodes

Les analyses relatives aux aires protégées que renferme le présent rapport sont tirées en grande partie de la BDACC, une base de données nationale des aires protégées. La BDACC est la base de données la plus objective et la plus complète qui soit sur les aires protégées du Canada. Il faut remarquer, cependant, que la situation des aires protégées du Canada se modifie rapidement et qu'il y est difficile de saisir des données pour toutes les compétences à un moment précis dans le temps. Ces données sont pour la plupart complètes et exactes dans le cas des aires protégées fédérales. Les données sur les aires protégées provinciales et territoriales sont en grande partie exactes mais, dans certains cas, peuvent être périmées d'un an ou deux et nécessiter de petites corrections pour les attributs sélectionnés. Les statistiques du présent rapport sont toutefois les plus fiables et les plus complètes qui soient pour la période pendant laquelle le rapport a été préparé.

EcoMAP, une base de données nationale de mesures biologiques, physiques et socioéconomiques de l'état des écosystèmes, de l'utilisation des terres, des agents stressants et des réponses en matière de gestion des terres, toutes compilées selon le cadre écologique du Canada, est une autre source de données pour ces analyses. La base de données EcoMAP a fourni des données associées à partir desquelles il est possible de comparer les aires protégées et d'évaluer les priorités de conservation futures.

Tendances générales

Nombre d'aires protégées

Les gouvernements du Canada protègent plus de 3 900 aires. Plus de 1 400 de ces aires sont des parcs provinciaux ou territoriaux de divers types. Plus de 400 propriétés sont réservées expressément pour la conservation des espèces sauvages. De nombreux autres sites, comme les parcs, protègent aussi les espèces sauvages à un certain degré. Le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du Service canadien de la faune (SCF), gère en ce moment 51 RNF et 92 ROM.

Superficie protégée

On peut dire, en termes généraux, qu'il y a neuf types d'aires protégées soit par les gouvernements provinciaux et territoriaux ou par le gouvernement fédéral. Quatre de ces types sont conçus expressément pour la protection des espèces sauvages. La figure B1 montre la superficie relative des aires protégées analysée par écorégion du Canada. Plus de 35 p. 100 de la superficie totale protégée par les gouvernements est consacrée explicitement à la conservation des espèces sauvages. Le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du SCF, gère environ 14 p. 100 de la superficie protégée au Canada dans ses RNF et ses ROM.

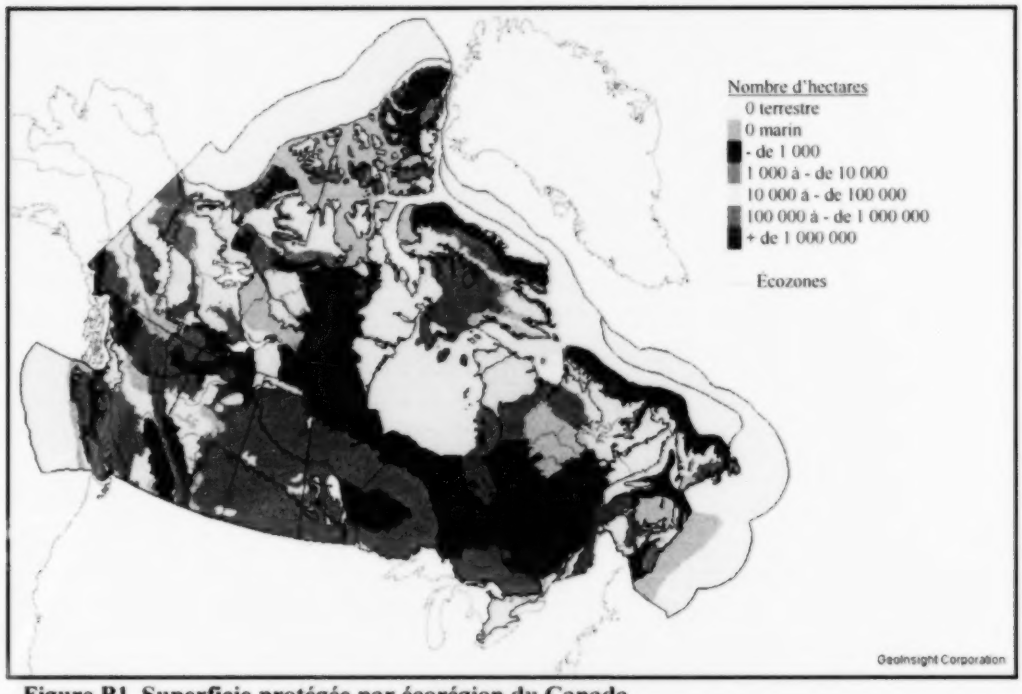

Figure B1. Superficie protégée par écorégion du Canada

Croissance de la création d'aires protégées

Le nombre d'aires protégées au Canada a régulièrement augmenté au XX^{e} siècle. Entre 1970 et 2000, c'est dans les parcs nationaux et provinciaux que s'est produite la plus forte accélération d'aires protégées. Le nombre d'aires réservées à la protection des espèces sauvages a connu une augmentation moins rapide pendant cette période. La superficie représentée par les réserves d'espèces sauvages provinciales et territoriales a augmenté, tandis que la superficie de celles que gère le SCF n'a pas augmenté beaucoup au cours des dernières décennies.

Pour ce qui est des propriétés du SCF, l'augmentation du nombre de RNF a été très rapide pendant la période allant de 1975 à 1985, puis s'est stabilisée. La situation du réseau actuel des RNF au Canada est résumée au tableau B1.

Tableau B1. Réseau actuel des réserves nationales de faune

Nom	Province ou territoire	Année de création	Superficie (ha)
RNF d'Alaksen	Colombie-Britannique	1976	299,0
RNF de Columbia	Colombie-Britannique	1978	1 001,0
RNF de Qualicum	Colombie-Britannique	1977	82,0
RNF de Vaseux-Bighorn	Colombie-Britannique	1979	792,0
RNF de la vallée Widgeon	Colombie-Britannique	1978	125,0
RNF de Meanook	Alberta	1979	214,0
RNF du Lac Spiers	Alberta	1980	64,0
RNF de Blue Quills	Alberta	1968	98,0
RNF de la BFC Suffield	Alberta	2003	45 800,0
RNF de Bradwell	Saskatchewan	1968	123,0
RNF de Last Mountain Lake	Saskatchewan	1994	15 602,0
RNF des Prairies	Saskatchewan	1997	2 949,0
RNF de Raven Island	Saskatchewan	1982	94,0
RNF de St-Denis	Saskatchewan	1967	361,0
RNF de Stalwart	Saskatchewan	1969	1 460,0
RNF de Tway	Saskatchewan	1871	96,0
RNF de Webb	Saskatchewan	1980	427,0
RNF de Pope	Manitoba	1978	31,0
RNF de Rockwood	Manitoba	1981	32,0
RNF du ruisseau Big Creek	Ontario	1978	773,0
RNF de l'île Eleanor	Ontario	1977	0,6
RNF de Long Point	Ontario	1980	3 250,0
RNF du lac Mississippi	Ontario	1978	235,0
RNF de l'île Mohawk	Ontario	1976	2,0
RNF de Prince Edward Point	Ontario	1980	246,0
RNF de l'Île Scotch Bonnet	Ontario	1979	0,8
RNF de St. Clair	Ontario	1978	289,0
RNF de la baie Wellers	Ontario	1978	40,0
RNF du marais Wye	Ontario	1978	47,0
RNF de la Baie de l'Isle Verte	Québec	1980	450,0
RNF du cap Tourmente	Québec	1978	2 230,0

Tableau B1. Réseau actuel des réserves nationales de faune (*suite*)

Nom	Province ou territoire	Année de création	Superficie (ha)
RNF des îles de Contrecoeur	Québec	1981	222,0
RNF des îles de la Paix	Québec	1977	121,0
RNF des îles de l'estuaire	Québec	1978	72,0
RNF du lac Saint-François	Québec	1978	1 347,0
RNF de la pointe de l'Est	Québec	1978	684,0
RNF de Pointe-au-Père	Québec	1986	20,0
RNF de Shepody	Nouveau-Brunswick	1980	979,0
RNF du Cap-Jourimain	Nouveau-Brunswick	1980	589,0
RNF de l'Île Portage	Nouveau-Brunswick	1979	439,0
RNF de Portobello Creek	Nouveau-Brunswick	1995	1 990,0
RNF Tintamarre	Nouveau-Brunswick	1977	1 990,0
RNF de l'Île Boot	Nouvelle-Écosse	1979	144,0
RNF de Chignecto	Nouvelle-Écosse	1982	409,6
RNF du marais John Lusby	Nouvelle-Écosse	1978	1 020,0
RNF de Sand Pond	Nouvelle-Écosse	1977	532,0
RNF de l'Île Sea Wolf	Nouvelle-Écosse	1982	40,5
RNF de Wallace Bay	Nouvelle-Écosse	1980	583,0
RNF du Polar Bear Pass	Nunavut	1985	262 400,0
RNF Nirjutiqawik (Île Coburg)	Nunavut	1995	178 000,0
RNF du delta de la rivière Nisutlin	Yukon	1995	5 275,0

Dimension des aires protégées

Une des mesures de l'intégrité d'une aire protégée, est sa taille. On pense en général que les aires de grande dimension résistent mieux que les autres aux pressions que le monde extérieur exerce à leur pourtour. Des activités telles que l'agriculture et l'exploitation forestière font souvent pression sur les aires protégées et peuvent les isoler et favoriser des modifications de l'habitat et chez les espèces, surtout en bordure. Par contre, les petites aires sont plus que les autres sujettes à devenir des îles dans une mer de protection. Elles ont peu d'habitat interne et sont plus susceptibles d'être influencées par les pratiques de l'utilisation des terres adjacentes. Un seuil de 1 000 hectares sert en général à diviser grossièrement les aires protégées possédant de façon inhérente une intégrité écologique et celles dont ce n'est pas le cas. Des régimes de gestion au niveau de l'écosystème, auxquels participent les propriétaires fonciers avoisinants, sont plus souvent nécessaires pour les petites aires que pour les grandes.

Bon nombre des RNF et des ROM du Canada sont de petites dimensions. Des 51 RNF, 74 p. 100 ont moins de 1 000 hectares, tandis que 42 p. 100 des 92 ROM n'atteignent pas ce seuil.

Réseau d'aires protégées du Canada

Désignations de l'UICN

L'Union mondiale pour la nature (UICN 1994) a établi six catégories d'aires protégées qui peuvent servir partout dans le monde (tableau B2). Ces catégories ont été fixées pour les aires protégées dont la gestion vise surtout :

- la science ou la protection des espèces sauvages;
- la conservation de l'écosystème et les loisirs;
- la protection de certains éléments naturels particuliers;
- la conservation par des interventions de gestion;
- la conservation des paysages terrestres ou marins et les loisirs;
- l'utilisation durable d'écosystèmes naturels.

Tableau B2. Catégorie d'aires protégées de l'UICN

Catégorie de l'UICN		Objectifs ou pratiques de gestion
I a.	Réserve naturelle	Surtout pour la recherche scientifique ou la surveillance écologique
I b.	Aire de nature sauvage	Préserver les conditions naturelles
II.	Parc national (ou un équivalent provincial ou territorial)	Conserver l'écosystème et pour les loisirs
III.	Monument naturel	Protéger certains éléments naturels particuliers et exceptionnels, offrir des possibilités de recherche et d'éducation, et empêcher l'exploitation ou l'occupation
IV.	Aire gérée pour l'habitat ou les espèces	Assurer et maintenir les conditions de l'habitat nécessaires à la protection d'espèces et de caractères écosystémiques lorsqu'il faut que l'être humain intervienne pour que la gestion soit optimale
V.	Paysage marin ou terrestre protégé	La conservation, l'éducation, les loisirs et fournir des produits naturels qui préservent l'intégrité des interactions harmonieuses de la nature et de la culture

Le créneau d'Environnement Canada dans le réseau des aires protégées

Par le truchement de ses divers programmes, le SCF participe à la gestion des espèces et des habitats. Le SCF occupe un créneau distinct dans l'éventail des aires protégées du Canada. Outre le fait qu'il protège directement les terres et les eaux au moyen de ses programmes de RNF, de ROM et de RMF, il assure la direction nationale du réseau Ramsar au Canada, à titre d'autorité nationale en vertu de la Convention de Ramsar. Les sites Ramsar sont des zones humides d'importance internationale, or 17 des 36 sites Ramsar du Canada chevauchent le site d'une RNF ou d'un ROM. Le SCF participe aussi à d'autres programmes de protection de l'habitat à plusieurs intervenants, comme le Réseau des réserves pour oiseaux de rivage de l'hémisphère occidental (RROHO) et le Plan nord-américain de gestion de la sauvagine (PNAGS) (tableau B3).

Tableau B3. Réseaux d'aires protégées du Canada

Réseaux d'aires protégées du Canada	Catégories de l'UICN[1]					
	I	II	III	IV	V	VI
A. Aires protégées fédérales						
Programmes d'aires protégées de l'habitat et des espèces sauvages du SCF						
Réserves nationales de faune	■			■		
Réserves marines de faune				■		
Refuges d'oiseaux migrateurs				■		
Sites Ramsar[2] (zones humides d'importance internationale)				■		
Sites du Réseau des réserves pour oiseaux de rivage de l'hémisphère occidental[2]				■		
Plan conjoint Habitats de l'Est[2]				■		
Aires du Plan nord-américain de gestion de la sauvagine						■
Dons de terres écosensibles	■					
Autres aires protégées fédérales						
Parcs nationaux		■				
Aires marines nationales de conservation		■				
Rivières du patrimoine canadien		■				■
Réserves canadiennes de la biosphère[2]		■				■
B. Aires protégées provinciales et territoriales						
Aires de nature sauvage	■					
Réserves écologiques	■					
Parcs provinciaux		■			■	
Monuments naturels (p. ex. sites archéologiques)			■			
Aires de gestion de la faune et zones de protection de la faune				■		
Sites récréatifs					■	
Terres protégées (p. ex. aires des offices de protection de la nature)						■

[1] Voir l'explication des catégories de l'UICN (Union mondiale pour la nature) au tableau B2.

[2] Les sites de ces programmes ne sont pas nécessairement protégés par la législation ou par un accord. Bon nombre de ces sites, ou de parties de ces sites, bénéficient toutefois d'une protection officielle par l'entremise d'autres programmes.

Protection des espèces sauvages — une perspective comparative

Les espèces sauvages et l'intégrité écologique du paysage bénéficient jusqu'à un certain point de toutes les aires protégées du Canada. Les RNF et les ROM d'Environnement Canada servent expressément à la protection des espèces sauvages. En pratique, il existe un biais en faveur de la protection de l'habitat des espèces migratrices, une responsabilité nettement fédérale. Les provinces et les territoires ont établi des aires de gestion de la faune et d'autres zones de protection de la faune. La plupart du temps, celles-ci ont été prévues pour la protection d'espèces de gros gibier. En outre, toutes autorités ont des programmes de parcs. La plupart des provinces ont des réserves écologiques et des aires de nature sauvage et beaucoup d'autres désignations. Toutes ces initiatives contribuent à protéger

l'habitat des espèces sauvages. Les figures B2 et B3 montrent la superficie protégée par les initiatives d'Environnement Canada, par écorégion.

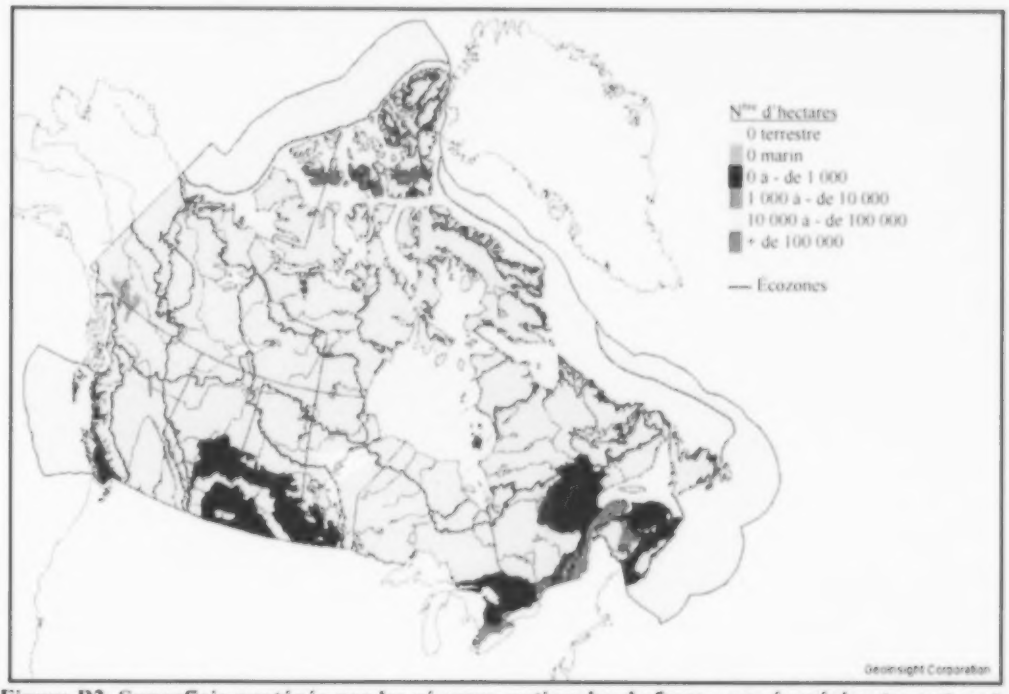

Figure B2. Superficie protégée par les réserves nationales de faune, par écorégion terrestre et écorégion marine

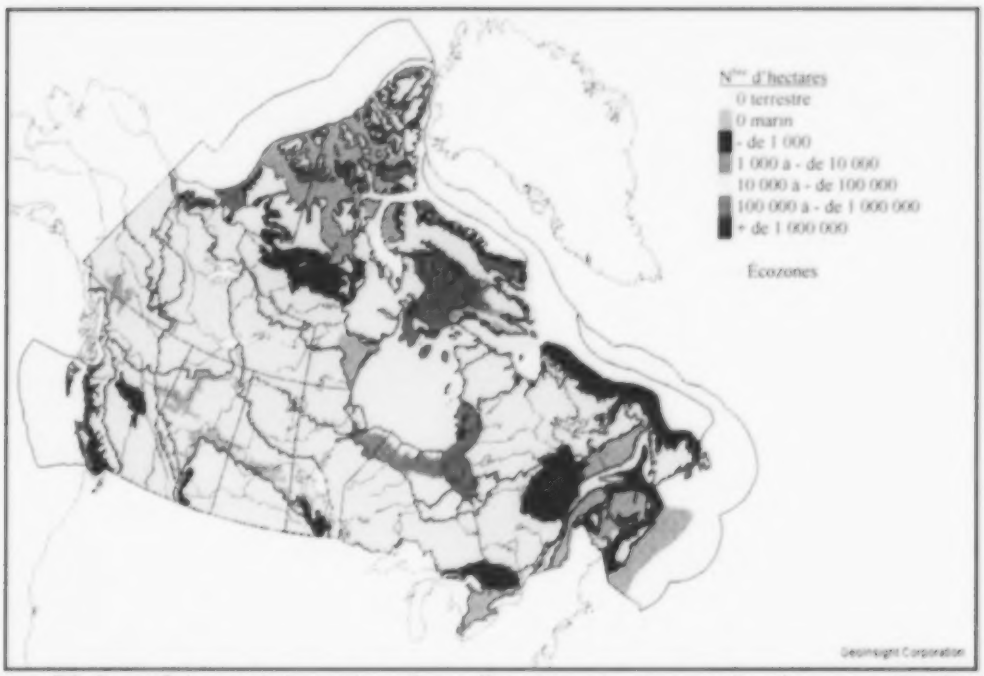

Figure B3. Superficie protégée par les refuges d'oiseaux migrateurs et les réserves nationales de faune, par écorégion terrestre et écorégion marine

Croissance de la protection des écosystèmes marins

Les eaux marines protégées, qui couvrent à l'heure actuelle environ 3,1 millions d'hectares, contribuent de façon significative au réseau des aires protégées du Canada. La moitié environ de cette superficie se trouve dans des propriétés du SCF, en particulier des ROM (1,4 million d'hectares). Les RNF protègent environ 152 000 hectares en milieu marin. Des parcs nationaux et des aires marines nationales de conservation (492 190 hectares) ainsi que les parcs marins provinciaux de Colombie-Britannique (42 890 hectares) apportent aussi leur contribution à la protection des aires marines. La Colombie-Britannique possède de plus de nombreuses réserves écologiques marines, mais comme on ne sait pas bien quelle superficie elles protègent, elles ne sont pas incluses ici. On croit que la plupart des réserves écologiques marines sont des îles.

Dix des 29 écorégions marines du Canada ont certaines aires protégées, comme le montre le tableau B4. La superficie protégée inclut toutes les aires marines protégées (AMP) par toutes les sources fédérales et provinciales. Les ROM contribuent à la superficie totale protégée dans neuf écorégions, tandis que les RNF y contribuent dans quatre.

Tableau B4. Aires marines protégées du Canada, par écorégion marine

Écozone marine	Écorégion marine	Superficie protégée (ha)	ROM dans l'écorégion ?	RNF dans l'écorégion?
Archipel arctique	Côte de la mer de Beaufort	1 366 720	✔	
	Est de la plate-forme continentale arctique	1 268 700	✔	✔
	Baie d'Hudson	83 000	✔	
	Îles occidentales	127 200	✔	
Atlantique	Baie de Fundy	1 688	✔	✔
	Banc Georges	1 000	✔	
Atlantique Nord-Ouest	Golfe du Saint-Laurent	142 098	✔	✔
	Plate-forme continentale du Labrador	30 580	✔	
Pacifique	Bassin de Georgia	5 039	✔	✔
	Côte Nord	418 548		

Protection des espèces en péril

Pour protéger les espèces en péril, il faut disposer de divers mécanismes, allant de l'application de pratiques exemplaires d'utilisation des terres et de programmes d'intendance aux aires protégées. À propos des aires protégées, à quels endroits des efforts doivent-ils être déployés à l'échelle nationale? La figure B4 fournit un point de vue sur cette question. Nous avons établi cette carte des priorités en tenant compte des écorégions où la diversité biologique court les plus grands risques (selon une combinaison de stress provoqués par l'utilisation des terres, de conditions écosystémiques et de réponses administratives). Nous avons ensuite comparé ces régions en utilisant le rapport entre le nombre d'espèces en péril du COSEPAC et le nombre total d'espèces de vertébrés. Puis nous avons comparé ce chiffre à la quantité de terres se trouvant dans les RNF et les autres espaces protégés, en tenant pour acquis que la plupart des aires protégées contribuent jusqu'à un certain point à la protection des espèces sauvages. La carte répartit les écorégions en quatre catégories et montre celles où la priorité pour l'établissement d'aires protégées pour les espèces sauvages est la plus grande.

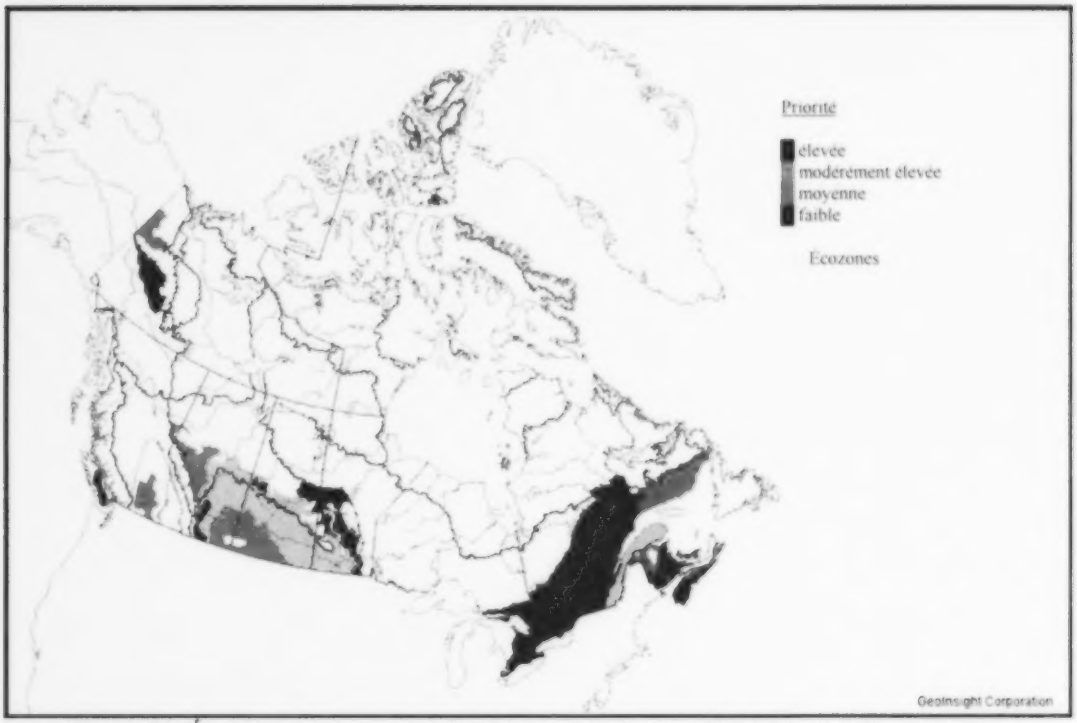

Figure B4. Écorégions terrestres prioritaires pour de nouvelles initiatives de protection

Le tableau B5 donne une liste des écorégions où le risque de disparition de la biodiversité est élevé, moyen ou faible, où un grand nombre d'espèces sont en péril par rapport à la richesse de l'écorégion en espèces et où la superficie protégée est réduite. Le tableau porte sur les écorégions dans lesquelles une vingtaine d'espèces au moins sont en péril et indique leur relation avec les RNF.

Tableau B5. Espèces en péril par rapport aux RNF et aux ROM

Nom de l'écorégion	Espèces en péril du COSEPAC (n^{bre} d'espèces)	Risque pour la biodiversité	Richesse en vertébrés terrestres (n^{bre} d'espèces)	RNF (n^{bre} de sites)	Superficie des RNF (ha)	ROM (n^{bre} de sites)
Basses terres du lac Érié	110	Élevé	525	4	4 314	1
Manitoulin-lac Simcoe	59	Élevé	443	4	334	2
Basses terres du fleuve Saint-Laurent (Ontario)	37	Élevé	390	4	1 925	17
Algonquin-lac Nipissing	34	Moyen	381	1	1	2
Basses terres du fleuve Saint-Laurent (Québec)	28	Élevé	413	2	190	7
Est de l'île de Vancouver	28	Moyen	269	1	82	3
Prairie mixte	26	Moyen	320	1	427	3

Tableau B5. Espèces en péril par rapport aux RNF et aux ROM (*suite*)

Nom de l'écorégion	Espèces en péril du COSEPAC (n^{bre} d'espèces)	Risque pour la biodiversité	Richesse en vertébrés terrestres (n^{bre} d'espèces)	RNF (n^{bre} de sites)	Superficie des RNF (ha)	ROM (n^{bre} de sites)
Plateau Thompson-Okanagan	26	Moyen	369	0	0	0
Prairie mixte humide	25	Élevé	371	6	20 559	4
Chaînons Okanagan	22	Faible	343	0	0	0
Sud des Laurentides	21	Moyen	361	0	0	0
Basses terres continentales	21	Élevé	327	2	424	2
Appalaches	20	Élevé	329	3	2 700	2
Chaînons du Pacifique	20	Faible	357	0	0	0
Hautes terres du Columbia et chaîne Columbia	20	Faible	343	0	0	0
Hautes terres de l'Okanagan	20	Faible	306	1	792	1

Haber (1995) a également montré qu'au moins 25 (18 p. 100) des RNF et des ROM du Canada comptent au minimum cinq espèces inscrites sur les listes nationales ou provinciales des espèces en péril (tableau B6). Dans cinq sites, il y a de 24 à 56 espèces en péril; 12 de ces 25 sites se trouvent dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent.

Tableau B6. Résumé des RNF et des ROM où se trouvent le plus grand nombre d'espèces en péril[1] (Haber 1995)

RNF ou ROM	N^{bre} d'espèces de faune en péril	N^{bre} d'espèces de flore en péril	N^{bre} total d'espèces en péril
RNF de Long Point	14	42	56
ROM de Philipsburg	10	33	43
RNF du Lac-Saint-François	29	7	36
ROM du Havre de Victoria	1	31	32
ROM de Mont-Saint-Hilaire	1	23	24
RNF de St. Claire	7	12	19
RNF du Cap Tourmente	6	11	17
RNF de l'Île aux Hérons	0	17	17
RNF Vaseux-Bighorn / ROM du lac Vaseux	9	8	17
ROM de Senneville	4	12	16
RNF des Prairies	4	11	15
RNF / ROM des Îles de la Paix	1	12	13
RNF / ROM de Last Mountain Lake	10	3	13
RNF de Prince Edward Point	8	3	11
RNF du ruisseau Big Creek	7	3	10

Tableau B6. Résumé des RNF et des ROM où se trouvent le plus grand nombre d'espèces en péril[1] (Haber 1995) (*suite*)

RNF ou ROM	N^bre d'espèces de faune en péril	N^bre d'espèces de flore en péril	N^bre total d'espèces en péril
ROM de l'Île de Sable	1	9	10
ROM de Nicolet	0	9	9
RNF d'Alaksen / ROM George C. Reifel	5	1	6
ROM du lac Old Wives	3	3	6
RNF de Tway	2	4	6
RNF de la Baie de l'Isle-Verte / ROM de l'Isle-Verte	4	1	5
ROM n° 1 de l'Île Banks	3	2	5
RNF de Chignecto	5	0	5
RNF de Pointe-au-Père	5	0	5
RNF de la Pointe de l'Est	2	3	5

[1] Seuls les sites que fréquentent au moins cinq espèces en péril à l'échelle provinciale ou nationale sont inclus dans ce tableau.

Haber (1995) signale également les sites du réseau du SCF où sévissent des espèces végétales envahissantes (tableau B7). La présence de nombreuses espèces envahissantes a des répercussions considérables sur la survie et la répartition des espèces en péril. Cela se produit lorsque des plantes, comme la salicaire, colonisent l'habitat.

Tableau B7. Présence de plantes envahissantes dans les RNF et les ROM (Haber 1995)

	Plantes envahissantes présentes et commentaires
Colombie-Britannique	
RNF d'Alaksen	*Cirsium arvense* – chardon des champs; une des plantes dominantes des prés plats non cultivés à l'intérieur des digues *Iris pseudacorus* – iris faux-acore; une des plantes dominantes dans les sites marécageux où il y a des roseaux des étangs (plante peu envahissante seulement à l'échelle nationale) *Lythrum salicaria* – salicaire; une des plantes dominantes dans les communautés roseaux des étangs-iris faux-acore *Phalaris arundinacea* – phalaris roseau; une des plantes dominantes des prés plats non cultivés à l'intérieur des digues
RNF de Columbia	*Cirsium arvense* – il y a des chardons des champs dans la partie Wilmer
RNF de Qualicum	*Phalaris arundinacea* – il y a des phalaris roseaux dans la partie Nanoose Bay
RNF de Vaseux-Bighorn / ROM du lac Vaseux	*Cirsium arvense* – chardon des champs *Bromus inermis* – brome inerme *Melilotus alba* et *M. officinalis* – mélilot blanc et mélilot jaune *Myriophyllum spicatum* – myriophylle en épi; en tapis denses

Tableau B7. Présence de plantes envahissantes dans les RNF et les ROM (Haber 1995) (*suite*)

	Plantes envahissantes présentes et commentaires
Alberta	
ROM d'Inglewood	*Cirsium arvense* – chardon des champs
RNF de Meanook	*Caragana arborescens* – caragana arborescent; cet arbuste horticole planté comme coupe-vent près des bâtiments a envahi en partie des terrains boisés indigènes adjacents (plante peu envahissante seulement)
Saskatchewan	
RNF de Bradwell	*Bromus inermis* – brome inerme; souvent planté *Melilotus* spp. – mélilots, souvent plantés
RNF / ROM de Last Mountain Lake	Il y a des plantes exotiques dans ce site. *Bromus inermis* – brome inerme; domine de grandes étendues dans la RNF et le ROM. C'est l'espèce envahissante la plus prolifique et la plus fréquemment rencontrée dans cette région. Les plants proviennent de prés de fauche dans lesquels le SCF a semé du brome et de la luzerne à la fin des années 1960. *Cirsium arvense* – chardon des champs; commun dans toute la région *Melilotus* spp. – mélilots; se trouvent dans toute la région à des degrés divers. L'abondance varie d'une année à l'autre. *Phalaris arundinacea* – phalaris roseau; petites parcelles dans le coin nord-est de la RNF
RNF des Prairies	*Bromus inermis* – brome inerme; parties 5 et 23 *Cirsium arvense* – chardon des champs; parties 1, 2, 5, 7, 10, 12, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26 et 27
RNF de Raven Island	*Melilotus* spp. – mélilots; semés avec de la luzerne sur les terres cultivées
ROM du Lac Redberry	*Cirsium arvense* – chardon des champs
RNF de Stalwart	*Bromus inermis* – brome inerme *Cirsium arvense* – chardon des champs *Melilotus alba* et *M. officinalis* – mélilot blanc et mélilot jaune
RNF de Tway	*Bromus inermis* – brome inerme *Cirsium arvense* – chardon des champs *Melilotus* spp. – mélilots

Tableau B7. Présence de plantes envahissantes dans les RNF et les ROM (Haber 1995) (*suite*)

	Plantes envahissantes présentes et commentaires
Ontario	
RNF du ruisseau Big Creek	*Hydrocharis morsus-ranae* – hydrocharis grenouillère; dans les canaux et les terres humides autour de la communauté de Long Point *Lythrum salicaria* – apparaît rarement et le personnel l'enlève *Myriophyllum spicatum* – myriophylle en épi *Phalaris arundinacea* – phalaris roseau
RNF de Long Point	*Butomus umbellatus* – butome à ombelle; abondant mais répartition locale dans les terres humides avec végétation aquatique émergente *Bromus inermis* – brome inerme *Cirsium arvense* – chardon des champs; occasionnel dans les habitats de mauvaises herbes et dans les savanes de chênes *Euphorbia esula* – euphorbe ésule; occasionnel et localisé dans la savane de chênes du chainon Courtright *Hydrocharis morsus-ranae* – hydrocharis grenouillère; dans les canaux et les marécages du marais Crown *Lythrum salicaria* – salicaire; occasionnelle localement dans les terres humides avec végétation aquatique émergente près de la base de Long Point. Elle a été enlevée à répétition des terres de la Couronne à l'extrémité orientale. *Myriophyllum spicatum* – myriophylle en épi; occasionnelle et répandue dans les communautés des terres humides d'eaux libres, mais domine localement près de la base de Long Point *Phalaris arundinacea* – phalaris roseau; occasionnel et répandu dans les prairies mouillées, les terres humides avec végétation aquatique émergente et les habitats de mauvaises herbes *Rhamnus cathartica* – nerprun cathartique; rare
RNF de Prince Edward Point	*Phalaris arundinacea* – phalaris roseau *Syringa vulgaris* – lilas commun; espèce plantée qui subsiste dans les vieilles fermes
ROM de Rideau	*Hydrocharis morsus-ranae* – hydrocharis grenouillère *Lythrum salicaria* – salicaire (on la suppose présente)
RNF de St. Clair	*Butomus umbellatus* – butome à ombelle *Bromus inermis* –brome inerme *Cirsium arvense* – chardon des champs *Lonicera tatarica* – chèvrefeuille de Tartarie *Lythrum salicaria* – salicaire; commune dans le marais *Myriophyllum spicatum* – myriophylle en épi *Phalaris arundinacea* – phalaris roseau *Rhamnus cathartica* – nerprun cathartique *Rhamnus frangula* – nerprun bourdaine
RNF du marais Wye	*Lythrum salicaria* – salacaire *Rhamnus cathartica* – nerprun cathartique

Tableau B7. Présence de plantes envahissantes dans les RNF et les ROM (Haber 1995) (*suite*)

Québec	Plantes envahissantes présentes et commentaires
RNF de la Baie de l'Isle-Verte	*Bromus inermis* – brome inerme
RNF du Cap Tourmente	*Bromus inermis* – brome inerme; occasionnellement dans les bois et les champs *Butomus umbellatus* – butome à ombelle *Lythrum salicaria* – salicaire *Cirsium arvense* – chardon des champs; le long des voies ferrées *Melilotus officinalis* – mélilot jaune; dans les vieux champs
RNF des Îles de Contrecoeur	*Bromus inermis* – brome inerme *Butomus umbellatus* – butome à ombelle; présent en petites parcelles denses *Cirsium arvense* – chardon des champs *Lythrum salicaria* – salicaire; largement répandue dans toutes les terres humides. Dans les secteurs plus élevés, sa présence indique que les sites sont inondés au printemps. *Melilotus alba* – mélilot blanc; présent surtout sur les pentes des collines et fréquemment associé à d'autres espèces de mauvaises herbes, y compris le phalaris roseau et le chardon des champs; présent sur l'île Lamoureux, l'île de la Cache, l'île aux Sternes et l'île Saint-Ours *Myriophyllum spicatum* – myriophylle en épi; présente dans la moitié environ (116 hectares) de l'aire occupée par une végétation aquatique submergée dans des eaux peu profondes. *Phalaris arundinacea* – phalaris roseau; il forme un couvert dense et fermé et est présent dans des sites secs et des sites humides.
RNF/ROM des Îles de la Paix	*Butomus umbellatus* – butome à ombelle *Lythrum salicaria* – salicaire *Phalaris arundinacea* – phalaris roseau
RNF du Lac Saint-François	*Bromus inermis* – brome inerme *Butomus umbellatus* – butome à ombelle *Cirsium arvense* – chardon des champs *Hydrocharis morsus-ranae* – hydrocharis grenouillère *Lonicera tatarica* – chèvrefeuille de Tartarie *Lythrum salicaria* – salicaire *Melilotus alba* – mélilot blanc *Melilotus officinalis* – mélilot jaune *Phalaris arundinaceae* – phalaris roseau
ROM de l'Île Carillon	*Lythrum salicaria* – salicaire *Myriophyllum spicatum* – myriophylle en épi *Phalaris arundinacea* – phalaris roseau
ROM de l'Isle-Verte	*Lythrum salicaria* – salicaire
RNF de Pointe-au-Père	*Phalaris arundinacea* – phalaris roseau
RNF de la Pointe de l'Est	*Lythrum salicaria* – on sait qu'elle est présente dans les îles, mais pas avec certitude si elle l'est dans la RNF
ROM de Saint-Vallier	*Lythrum salicaria* – salicaire
ROM de Senneville	*Lythrum salicaria* – salicaire *Myriophyllum spicatum* – myriophylle en épi

Tableau B7. Présence de plantes envahissantes dans les RNF et les ROM (Haber 1995) (*suite*)

	Plantes envahissantes présentes et commentaires
Nouveau-Brunswick	
RNF de Cap-Jourimain	*Cirsium arvense* – chardon des champs
	Lythrum salicaria – salicaire
	Phalaris arundinacea – phalaris roseau
RNF de l'Île Portage	*Lythrum salicaria* – salicaire
	Phalaris arundinacea – phalaris roseau
RNF de Shepody	*Lythrum salicaria* – salicaire
	Phalaris arundinacea – phalaris roseau
RNF de Tintamarre	*Lythrum salicaria* – salicaire
	Phalaris arundinacea – phalaris roseau
Nouvelle-Écosse	
ROM de Kentville	*Phalaris arundinacea* – phalaris roseau

Références

HABER, E. *Species at Risk and Invasive Plants of National Wildlife Areas and Migratory Bird Sanctuaries*, Ottawa (Ontario), 1995. Rapport contractuel préparé pour le Service canadien de la faune, Environnement Canada, 170 p.

UICN (Union mondiale pour la nature). *Lignes directrices pour les catégories de gestion des aires protégées*, Commission mondiale des aires protégées avec l'assistance du Centre mondial de surveillance continue de la conservation de la nature, Gland (Suisse) et Cambridge (Royaume-Uni), 1994.

ANNEXE C : HISTORIQUE DES PROGRAMMES DE RÉSERVES NATIONALES DE FAUNE ET DE REFUGES D'OISEAUX MIGRATEURS

Historique du programme des RNF

La création d'un réseau fédéral de Réserves nationales de faune (RNF) remonte à 1966, mais ce programme était en germe bien avant cette date. À la suite de la formation du Service fédéral de la faune en 1947, des biologistes se sont retrouvés sur le terrain, et des études démographiques et des relevés sur la « situation des espèces sauvages » ont été entrepris. Bien que l'accent n'ait pas été mis sur la protection de l'habitat, les biologistes du Service canadien de la faune (SCF) ont, pendant toute la décennie 1950, effectué des études démographiques exploratoires et accumulé une quantité considérable de renseignements sur l'habitat. Au début des années 1960, le SCF a commencé à affecter des ressources pour des études sur la gestion de l'habitat réalisées partout au pays. Ces études ont montré qu'il fallait conserver les cuvettes des Prairies et les terres humides du Sud de l'Ontario et des deux côtes.

La Conférence sur les ressources et notre avenir, tenue à Montréal en octobre 1961, a été une étape essentielle, car elle a permis de préciser les besoins pour l'élaboration d'une politique nationale sur les espèces sauvages dont certaines composantes concerneraient l'habitat. Plusieurs communications présentées à cette conférence allaient avoir une grande incidence sur la création d'un programme de l'habitat au SCF avant le milieu de la décennie. Clark, dans son exposé intitulé « La faune – Vue d'ensemble », faisait remarquer que « [l]'homme nuit plus à la faune en empiétant sur les habitats ou en les détruisant, qu'en s'adonnant à la chasse »[1]. David A. Munro, alors ornithologue en chef du SCF, soulignait dans une communication intitulée « Les restrictions législatives et administratives à l'utilisation de la faune », que « [l]es lois de chasse et la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs* ont principalement pour objet de réglementer l'utilisation des ressources fauniques. Bien que les lois actuelles ne semblent pas créer d'entraves à la réservation et à l'acquisition de terrains pouvant servir d'habitat à la faune, il existe un besoin évident de dispositions statutaires précises à ces fins ». À propos du rôle du gouvernement fédéral, Munro ajoutait que « [c]omme dans le cas des lois provinciales sur la chasse, il semble qu'il n'y ait aucun obstacle juridique à ce que le gouvernement fédéral achète des terres pour la régie des oiseaux migrateurs, mais aucun précédent de cette nature n'a encore été créé. Il faudrait que cette question soit étudiée d'urgence »[2]. W. Winston Mair, dans une troisième communication intitulée « Pour un programme de mise en valeur de la faune », proposait de tenir pour acquis qu'« [I]l est d'une importance vitale pour la conservation de la faune qu'on utilise la terre et l'eau selon un plan d'ensemble. D'un côté, on doit maintenir ou créer des habitats conformes aux exigences des espèces pour assurer leur propagation; et, d'autre part, il faut réserver au public de vastes étendues de terres domaniales pour la chasse, la pêche et les distractions connexes »[3].

La Conférence sur les ressources et notre avenir a semé l'idée de créer un programme d'achat de terres humides. L'adoption, en 1962, de la *Loi sur la remise en valeur et l'aménagement des terres agricoles* a beaucoup contribué à faire comprendre la place de l'habitat dans l'ensemble des initiatives de conservation nécessaires. L'Inventaire des terres du Canada effectué en vertu de cette loi permettait de cartographier l'habitat de la sauvagine et a entraîné la constitution d'une grande base de données cartographiques pour la plupart des régions du Sud du Canada. Les activités associées à la *Loi* ont

[1] Les ressources et notre avenir, Mémoires préparés pour la Conférence, volume 2, juillet 1961, p. 865.
[2] Les ressources et notre avenir, Mémoires préparés pour la Conférence, volume 2, juillet 1961, p. 897, 904.
[3] Les ressources et notre avenir, Mémoires préparés pour la Conférence, volume 2, juillet 1961, p. 967.

amené les biologistes du SCF en contact direct avec des ingénieurs ruraux. Ces activités ont également redonné vie aux interactions entre l'agriculture et les habitats des espèces sauvages, comme les programmes agricoles axés sur le drainage des cuvettes des Prairies. Ce genre de menace contre l'habitat des espèces sauvages a convaincu le SCF d'entreprendre, en 1963, un programme expérimental de location pour les cuvettes des Prairies, le premier programme de protection de l'habitat des espèces sauvages lancé par le gouvernement fédéral.

Au milieu des années 1960, la gestion de l'habitat était bien établie. Le programme pilote de location pour les cuvettes des Prairies est passé de 11 ententes à 50[4]. Le rapport annuel du ministère du Nord canadien et des Ressources nationales de 1964-1965 prévoyait qu'avant 1970 le programme de conservation des terres humides pour la sauvagine serait le principal poste du budget du SCF[5] et mentionnait qu'il fallait préserver environ 4 millions d'acres (2,6 millions d'hectares) de cuvettes des Prairies. Ces prévisions étaient appuyées au plus haut niveau du Ministère. L'honorable Arthur Laing, ministre du Nord canadien et des Ressources nationales, a participé à la réunion du Conseil des ministres des ressources qui a eu lieu à Victoria en mai 1965 et au terme de laquelle un projet de politique nationale de la faune a été annoncé[6]. Le ministre Laing a précisé qu'un tel programme prendrait « des mesures positives pour préserver l'habitat de la sauvagine par des contrats de tenure à bail et des achats » [*traduction*]. À la 29e Conférence fédérale-provinciale sur la faune, tenue à Winnipeg en juin 1965, le ministre Laing a précisé sa pensée sur son projet de Politique nationale de la faune. Il a mentionné qu'il devrait y avoir une loi sur les espèces sauvages au Canada et que le Canada devrait prendre des mesures pour concrétiser l'intention implicite dans la Convention concernant les oiseaux migrateurs (conclue en 1917 entre les États-Unis et la Grande-Bretagne, pour le compte du Canada) de promouvoir des programmes de conservation et de gestion des terres humides. Il a annoncé que le gouvernement avait l'intention de procéder à une expansion décennale importante du programme de location pour les cuvettes des Prairies (Prairie Pothole Leasing Program) ainsi que de « préserver l'habitat de la sauvagine par des acquisitions directes, en particulier des grands marais qui partout au Canada sont si importants pour les oies et les canards migrateurs et aussi pour les ornithologues amateurs et les chasseurs. En ce qui concerne ces zones, nous avons l'intention, à la suite de consultations antérieures avec les provinces, d'élaborer des projets conjoints pour leur acquisition et leur gestion. Nous sommes convaincus que les zones d'habitat dont dépendent la survie des espèces et leur utilisation sur une grande échelle pour le public doivent être maintenues. Nous ferons preuve de souplesse lorsque nous conclurons des ententes à cet effet. Pour commencer, nous pensons à des dépenses annuelles de 400 000 $ pendant cinq ans »[7]. [*Traduction*]

L'idée d'un programme d'acquisition des terres humides était donc fermement enracinée dans la planification des projets du SCF pour 1966-1967. Le 6 avril 1966, le ministre Laing a déposé la Politique nationale de la faune et ses modalités d'application à la Chambre des communes. Ce document ambitieux a été considéré comme la déclaration la plus importante faite au Parlement au sujet des espèces sauvages depuis l'adoption de la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*[8]. La Politique nationale de la faune et ses modalités d'application a beaucoup élargi le rôle du SCF dans de nombreux domaines, dont la stabilisation et la gestion de l'habitat des oiseaux

[4] Burnett, J.A., A Passion for Wildlife: A History of the Canadian Wildlife Service, 1947–1997. The Canadian Field-Naturalist, volume 113, 1999, p. 81.
[5] Rapport annuel, ministère du Nord canadien et des Ressources nationales, 1964–1965, p. 52.
[6] Burnett, A Passion for Wildlife, 1999, p. 81.
[7] Laing, A., ministère du Nord canadien et des Ressources nationales, Wildlife Is for People, Summary Notes and Papers of the 29th Federal–Provincial Wildlife Conference, p. 60, 61.
[8] Burnett, A Passion for Wildlife, 1999, p. 82.

migrateurs. Le ministre Laing a donné les grandes lignes d'un plan prévu pour l'habitat des oiseaux migrateurs en sept points[9], qui se résument de la façon suivante :

1. Des habitats de terres humides convenables seront préservés, par des acquisitions, des baux, ou d'autres types d'ententes, en quantités suffisant à assurer la conservation des populations souhaitées de canards et d'oies.
2. Il sera possible de conclure des ententes avec les provinces qui désirent participer à l'acquisition ou à la gestion de l'habitat.
3. Lorsque c'est possible sur le plan économique, on améliorera l'habitat afin de faire augmenter sa capacité d'abriter des oiseaux.
4. Les plans de gestion pour toutes les aires (dans les régions où les oiseaux peuvent causer des dégâts aux récoltes) comporteront des éléments destinés à minimiser ou à éliminer les dommages.
5. Dans toute la mesure du possible, le public aura accès aux terres gérées pour les oiseaux migrateurs.
6. Les terres acquises surtout pour la préservation de l'habitat des oiseaux migrateurs pourront servir à d'autres fins productives, si celles-ci ne sont pas incompatibles avec la conservation.
7. Deux programmes visant à faciliter la surveillance adéquate de l'habitat des terres humides sont prévus : a) des ententes avec les propriétaires fonciers des Prairies (paiements de location) afin de maintenir les deux tiers environ des six millions de cuvettes de la région ainsi que la couverture végétale qui les entoure et b) l'achat de baux à long terme pour de grands marais qu'il faut gérer pour en accroître la productivité et pour que le public les utilise.

Naissance du programme des RNF

La base législative habilitante pour les programmes des terres n'allait pas être promulguée avant sept autres années, mais la déclaration ministérielle d'avril 1966 a suffi à lancer le SCF dans l'acquisition de terres humides. Le programme des RNF était né. En mai 1966, de nouveaux postes de biologistes « de la conservation et de l'aménagement » qui allaient diriger cette nouvelle initiative ont été créés dans la plupart des bureaux régionaux de tout le Canada. Le Ministère prévoyait au départ avoir besoin de 5 millions de dollars par année pour le programme de location des terres humides des Prairies et de 400 000 $ de plus pour l'achat de terres humides dans d'autres provinces. Les rapports ministériels annuels de 1965-1966 et de 1966-1967 ont de nouveau mentionné ces montants, mais les fonds ne se sont en réalité jamais matérialisés. Une somme de 1,2 million de dollars seulement a été affectée chaque année au SCF pour la protection de l'habitat[10].

Après avoir consulté les provinces, les biologistes spécialisés en conservation et en aménagement ont préparé des listes de terres humides à acquérir en priorité et rédigé les propositions pour les premiers achats de sites. Au début de 1967, le marais salé John Lusby (600 ha), dans le Nord de la Nouvelle-Écosse, a été acheté, acquisition vite suivie de celle d'un deuxième site en Nouvelle-Écosse, à Sand Ponds, puis, en Saskatchewan, d'une section des terres humides de Last Mountain Lake. Le financement annuel de 1,2 million de dollars a été maintenu pendant la plus grande partie des années 1970, puis est passé à 400 000 $; en 1985, il n'en restait plus rien.

Au cours des 10 premières années de ce programme (1966 à 1976), 18 700 hectares d'habitats de terres humides au total ont été acquis moyennant 8,7 millions de dollars. L'expansion du programme

---

[9] Canada's National Wildlife Policy and Program, A statement made by The Honourable Arthur Laing, Minister of Northern Affairs and National Resources in the House of Commons on 6 April 1966. 12 p. (réimpression), références à l'habitat, p. 4–6.

[10] Rapport annuel, ministère du Nord canadien et des Ressources nationales, 1965-1966; rapport annuel, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1966-1967 et 1967-1968.

prévoyait l'achat de 28 300 hectares de plus avant 1986 et de 13 800 hectares supplémentaires de 1986 à 1996. Il était prévu que sur 30 ans (1966–1996) le programme acquerrait au total 60 800 hectares au coût de 52 millions de dollars (en dollars de 1976)[11].

Élaboration des politiques pour le programme des RNF

La déclaration que le ministre a déposée à la Chambre en avril 1996 a également servi à l'orientation stratégique initiale du nouveau programme. La déclaration de 1966 de cette politique et ses modalités considérait la préservation de l'habitat comme nécessaire, presque uniquement toutefois en ce qui a trait aux terres humides pour la sauvagine. Tous les achats effectués pendant les dix premières années correspondent à cette vision étroite, plutôt qu'aux oiseaux migrateurs dans leur ensemble. En 1976, le SCF en était venu à proposer l'élargissement du programme pour que celui-ci assure la conservation de l'habitat d'oiseaux qui ne sont pas considérés comme du gibier et d'autres espèces sauvages, y compris des espèces rares et en péril. Il faut remarquer qu'au milieu des années 2000, cette vision élargie est la pierre angulaire des programmes que dirige le SCF (le Plan nord-américain de gestion de la sauvagine [PANGS], l'Initiative de conservation des oiseaux de l'Amérique du Nord et le Programme d'intendance de l'habitat). Outre les achats directs par le gouvernement fédéral, l'accent était également mis sur l'élaboration de projets conjoints entre le fédéral et les provinces[12].

L'adoption en 1973 de la *Loi sur les espèces sauvages du Canada* permettait en théorie l'élargissement de nombreux aspects du programme de l'habitat. Cependant, en 1976, certaines provinces étaient devenues de plus en plus réticentes à accepter que le gouvernement fédéral soit propriétaire des terres, et l'élaboration, en vertu de la *Loi sur les espèces sauvages du Canada*, d'accords de collaboration efficaces ne progressait pas vite. Le SCF avait donc besoin pour le programme d'un exposé de principes révisé. En mai 1977, Nolan Perret, après avoir consulté les chefs régionaux de l'habitat, a préparé un document sur les objectifs et les politiques du programme proposé pour l'habitat[13] du Service canadien de la faune. Cette ébauche d'exposé de principes a été intégrée à un énoncé plus englobant redéfinissant les buts et les objectifs pour le Programme de conservation des oiseaux migrateurs du SCF, et a été acceptée par le conseil d'administration du SCF le 30 juin 1977. Ce document énonçait six objectifs clairs pour le Programme des oiseaux migrateurs. Il est question d'un programme de l'habitat à l'objectif n° 2, en ces termes :

> « *Assurer la préservation et la gestion d'habitats importants, essentiels et uniques, au bénéfice en tout premier lieu des oiseaux migrateurs et d'autres espèces sauvages*[14]. » [*Traduction*]

Cet objectif élargissait beaucoup l'objet du programme de l'habitat énoncé dans la politique de 1966, qui mettait l'accent sur la conservation des terres humides pour la sauvagine. L'objectif n° 2 comportait sept buts[15], énumérés ci-dessous sous forme abrégée :

1. Repérer, évaluer, classer et cartographier les habitats des oiseaux migrateurs et fixer des priorités régionales et nationales pour leur conservation et leur gestion et, en collaboration avec les provinces, repérer, évaluer, classer et cartographier les habitats des espèces sauvages d'importance

[11] Loughrey, A.G., The Wildlife Habitat Conservation Program of the Canadian Wildlife Service: A summary of progress 1966–1976 and a forecast for 1977–1986, 10 novembre 1976, rapport ministériel à l'intention du Secrétariat du Conseil du Trésor.
[12] Loughrey, A.G., The Wildlife Habitat Conservation Program of the Canadian Wildlife Service, 1976.
[13] Perret, N.G., Proposed CWS Habitat Program Objectives and Policy, rapport interne du SCF, 6 mai 1977, 11 p.
[14] Objectives and Goals for the Migratory Birds Conservation Program, Canadian Wildlife Service, 1977–82, 18 p., accepté par le Conseil d'administration du SCF le 30 juin 1977.
[15] Perret, Proposed CWS Habitat Program Objectives and Policy, 1977.

nationale et fixer des priorités provinciales, régionales et nationales pour leur conservation et leur gestion.
2. Préserver des habitats fauniques importants dans toutes les régions du Canada, pour la conservation, la recherche et l'interprétation. Une approche élargie de la conservation de l'habitat doit faire usage de l'acquisition en fief simple, de la location, du zonage et d'autres moyens.
3. Le SCF n'acquerra l'habitat d'espèces sauvages autres que les oiseaux migrateurs qu'à la demande et avec l'accord des provinces, afin d'assurer la préservation d'écosystèmes naturels uniques et rares et de leur communauté d'oiseaux migrateurs. L'habitat ainsi acquis doit être essentiel, ou son caractère, unique; le SCF acquerra des habitats pour effectuer des recherches sur l'écologie des espèces sauvages.
4. Assurer le respect par le Canada de la Convention de Ramsar.
5. Gérer les habitats importants, essentiels ou uniques au bénéfice en tout premier lieu des espèces sauvages.
6. Favoriser la compréhension du rôle que joue l'habitat dans le maintien des populations sauvages; favoriser la protection et l'aménagement de l'habitat des espèces sauvages par le secteur privé et les organismes publics; encourager les pratiques d'utilisation des terres qui font augmenter les effectifs des espèces sauvages.
7. Accroître notre connaissance et notre compréhension des relations entre les composantes de l'habitat de même que des techniques de manipulation ou d'utilisation de ces composantes visant à améliorer la capacité de charge de l'habitat des espèces sauvages.

L'énoncé de principes de 1977 utilisait pour la première fois le terme « wildlife area » (réserve de faune). Une région sauvage acquise et gérée par le gouvernement fédéral, précisait-il, « sera appelée Réserve nationale de faune ». Une région sauvage acquise et gérée conjointement par un accord entre une province et le gouvernement fédéral, ajoutait-il, sera appelée une « réserve de faune cogérée ».

Cet énoncé de principes a orienté le programme jusqu'au milieu des années 1980, époque où les compressions des programmes ont fait disparaître le fonds d'acquisition d'habitats du SCF et ses programmes d'interprétation de la faune. Les achats de terres pour les RNF ont cessé, sauf dans le cas de transfert de terres et de petits vides à combler. Cependant, à partir de 1989, la mise en œuvre des plans conjoints des habitats du PNAGS a fait considérablement augmenter la protection que les partenaires du Plan accordent aux habitats de terres humides. Le Programme d'intendance de l'habitat, lancé en 2000, porte sur les habitats des espèces en péril et a amélioré la capacité de les protéger. Les ROM sont demeurés un outil précieux pour la protection des zones dont la sauvagine migratrice a besoin.

En septembre 1990, les gestionnaires de l'habitat du SCF ont présenté à la haute direction un document intitulé « Conservation des habitats : stratégies du SCF pour les années 1990 ». Ce document a été remplacé lorsque le SCF a déposé en novembre 1992 « Un plan d'action pour la conservation des habitats fauniques » à la réunion des trois conseils des ministres responsables des parcs, de la faune et de l'environnement. Le document de 1992 énonce les grandes stratégies et les grandes mesures pour que le SCF atteigne les objectifs relatifs à la conservation de l'habitat des espèces sauvages pour le reste de la décennie[16]. La poursuite du programme des réserves nationales de faune est mentionnée au sous-objectif 1 du Plan d'action :

[16] Un plan d'action pour la conservation des habitats fauniques, novembre 1992, 27 p.

« Préserver et (ou) mettre en valeur les habitats naturels sur les terres fédérales. Le SCF établira et maintiendra les habitats clés au sein d'un réseau canadien de réserves nationales de faune. »

Pour atteindre cet objectif, le Plan d'action énumère les cinq stratégies suivantes :

1. élaborer et mettre en application un plan des réseaux de RNF qui orientera le choix, l'acquisition et la gestion des RNF;
2. gérer de façon efficace les RNF existantes;
3. élaborer des approches innovatrices pour l'acquisition de RNF;
4. se servir de l'acquisition pour assurer l'avenir des sites des RNF lorsque les autres approches ne conviennent pas ou ne peuvent être utilisées;
5. établir une capacité fédérale de financement pour participer avec d'autres organismes à la conservation des habitats clés.

Les stratégies mentionnées ci-dessus sont encore celles que les gestionnaires du SCF utilisent maintenant. Au printemps 2000 toutefois, le personnel du Programme de conservation de l'habitat du SCF a réexaminé les orientations stratégiques et les stratégies essentielles afin de vérifier que le gouvernement fédéral s'acquitte de toutes ses obligations aux termes de la législation existante et de nouvelles lois.

Contexte réglementaire pour les RNF

Le ministre Laing a mentionné pour la première fois en 1965 la nécessité pour le Canada de se doter d'une loi sur les espèces sauvages, et la Politique nationale de la faune et ses modalités d'application de 1966 a jeté les bases de la promulgation éventuelle de cette loi. Cependant, la base législative pour entreprendre les travaux mentionnés dans la Politique de 1966 et ses modalités n'a pas été préparée avant le début des années 1970. Ce délai est en grande partie la conséquence des changements administratifs qui se sont produits au Ministère. Rétrospectivement, on peut dire que ce délai a été une chance. L'énoncé de principes de 1966 mettait l'accent sur les terres humides et la sauvagine, mais, en appliquant le programme, il est devenu évident qu'il fallait un éventail beaucoup plus large de protection de l'habitat pour les autres espèces. La *Loi sur les espèces sauvages du Canada* prévoyait cette optique élargie.

La *Loi sur les espèces sauvages du Canada* a reçu la sanction royale le 27 juillet 1973. Cette loi élargit beaucoup la définition d'espèces sauvages et elle énonce explicitement que toutes ses dispositions s'étendent à l'habitat des espèces sauvages (article 2.2). Deux articles de la *Loi* portent de façon précise sur les terres (articles 4 et 10). En vertu de ces articles, le ministre peut a) confier l'administration, la gestion et la surveillance des terres domaniales nécessaires à la recherche sur les espèces sauvages, à la conservation ou à l'information et b) acquérir ou louer des terres destinées à des activités de recherche, de conservation et d'information concernant les oiseaux migrateurs ou d'autres espèces sauvages si la province concernée accepte. La *Loi* légitimisait les achats de terres que le SCF a effectués pendant les six années écoulées depuis la Politique de 1966 et ses modalités. La *Loi* élargissait aussi la portée à tous les oiseaux migrateurs, avec l'accord des provinces.

L'adoption de la *Loi sur les espèces sauvages du Canada* a accéléré le programme d'achat de terres pour les RNF. En 1976, près de 19 000 hectares avaient été acquis en 34 sites répartis dans le pays. Les gestionnaires des sites demandaient que des règlements soient pris en vertu de la *Loi* afin de pouvoir protéger ces sites. Les chefs de l'habitat et le personnel de l'application de la loi ont examiné et révisé en mai 1977 la réglementation proposée. Le *Règlement sur les réserves d'espèces sauvages* est entré

dans le droit le 24 octobre 1977[17]. Les gestionnaires des sites disposaient finalement d'un mécanisme réglementaire pour délivrer les permis et pour afficher des avis sur l'utilisation par le public de ces terres de la Couronne.

La *Loi sur les espèces sauvages du Canada* de 1973 a donné au ministre le pouvoir d'acquérir des habitats terrestres et de les désigner « réserve de faune ». Selon la *Loi*, la définition des « terres domaniales » est la suivante : « Terres appartenant à Sa Majesté... s'applique aussi aux … étendues d'eau qui s'y trouvent ou les traversent. » Suite à la modification de la *Loi* en juillet 1994, la définition des terres dominiales s'applique aussi désormais aux eaux intérieures et à la mer territoriale du Canada[18]. L'article 4, modifié lui aussi, donne maintenant au ministre le pouvoir de désigner des RMF (article 4.1 : « Le gouverneur en conseil peut constituer en zone marine protégée faisant partie des eaux intérieures, de la mer territoriale ou de la zone économique exclusive du Canada »). Le ministre de l'Environnement peut donc maintenant créer des RMF jusqu'à la limite de 200 milles marins. Bien que des propositions de création de RMF soit à l'étude, de nouvelles ressources n'ont pas été affectées lorsque ce pouvoir a été conféré, et aucune aire n'a été désignée jusqu'à maintenant.

Rôle des RNF dans l'exécution des politiques, de la législation et des programmes fédéraux

En juin 1989, un groupe de travail de l'administration centrale du SCF a présenté la version préliminaire des grandes lignes d'un plan de réseaux de RNF[19]. Le groupe de travail a examiné les intentions sous-jacentes à la formulation de la *Loi sur les espèces sauvages du Canada* et recommandé les définitions et les raisons d'être suivantes :

Raisons d'être des Réserves nationales de faune :
1. Conserver l'habitat clé (vital, essentiel) des oiseaux migrateurs et, s'il y va de l'intérêt national et avec l'appui des provinces, d'autres espèces;
2. Faire connaître au public les espèces sauvages qui fréquentent les réserves nationales de faune (et lui permettre d'utiliser celle-ci), lorsque cette activité peut se dérouler dans le cadre d'un plan de gestion approuvé.

Définition de la RNF :
Une réserve nationale de faune (RNF) est une zone de terre et/ou d'eau que le gouvernement du Canada réserve pour assurer la conservation d'un habitat clé (vital, essentiel) pour les oiseaux migrateurs, et dont il est propriétaire. S'il est déterminé qu'il y va de l'intérêt national, le gouvernement du Canada peut aussi, avec l'appui des provinces, réserver ces terres afin de conserver l'habitat clé pour d'autres espèces, et en être propriétaire.

Bien que la définition et les raisons d'être mentionnées ci-dessus n'aient jamais été officiellement adoptées par le SCF, elles constituent un point de départ utile pour l'examen du rôle que les RNF jouent dans l'exécution des stratégies du SCF relatives à l'habitat et de leurs liens avec d'autres politiques et d'autres programmes. Le réseau physique des RNF de tout le pays ainsi que la gestion de ces sites sont intimement liés à la plupart des stratégies et des politiques relatives à l'habitat à l'échelle nationale. Le fait que le SCF contribue directement à la satisfaction des besoins des espèces sauvages en matière d'habitat est, pour les autres partenaires, un signe important de la volonté des instances supérieures de contribuer à la conservation de l'habitat et jouer un rôle de chef de file dans ce domaine.

---

[17] *Règlement sur les réserves d'espèces sauvages* de la *Loi sur les espèces sauvages du Canada*, 9 novembre 1977, *Gazette du Canada*, partie II, volume 111, n° 21.
[18] *Loi sur les espèces sauvages du Canada*, juillet 1994, L.R. (1985), ch. w-9, art. 1; 1994, ch. 23, art. 2(F).
[19] National Wildlife Area Systems Plan, ébauche, rapport du groupe de travail sur les RNF, 13 juin 1989.

Les RNF sont l'une des pierres angulaires de l'édification d'un programme national d'aires protégées pour le Canada. L'assise législative (la *Loi sur les réserves d'espèces sauvages*) est solide et le mécanisme réglementaire (le *Règlement sur les réserves d'espèces sauvages*) est très simple. Peu d'autres organismes de conservation, à supposer qu'il y en ait, ont quelque chose de semblable.

À l'heure actuelle, les contraintes financières nuisent à la capacité du SCF de terminer ou d'agrandir le réseau des RNF et des ROM. Y aura-t-il dans l'avenir une expansion? Le statu quo se poursuivra-t-il ou d'autres visions seront-elles adoptées pour le réseau des RNF et des ROM du Canada? Si une expansion est envisagée, il faudra que le gouvernement fédéral accorde de nouveaux fonds pour rétablir la capacité du programme, afin que le SCF puisse participer en tant que partenaire de poids aux programmes nationaux d'aires protégées et d'intégrité écologique du paysage. Le réseau actuel des RNF et des ROM, et toute extension future de ce programme, peut jouer un rôle continu important dans l'exécution de nombreuses politiques, stratégies et lois fédérales, entre autres la stratégie de l'habitat du SCF pour les années 1990, la Stratégie canadienne de la biodiversité, la Politique fédérale sur la conservation des terres humides, l'Initiative de conservation des oiseaux de l'Amérique du Nord et la *Loi sur les espèces en péril*.

La stratégie de l'habitat du SCF

La stratégie de l'habitat du SCF, préparée en 1990, a été remplacée en juillet 2000 par le document intitulé « Canadian Wildlife Service Habitat Conservation Program: Strategic Directions »[20]. Un nouveau document, « The Canadian Wildlife Service Strategic Plan 2000–2010 », autorisé en octobre 2000 renferme aussi des orientations stratégiques importantes pour la conservation de l'habitat[21]. Il est intéressant de comparer les énoncés des objectifs et de mission de chacun des documents mentionnés ci-dessus :

- Stratégie de l'habitat du SCF (plan d'action de 1992) : « Il faut préserver ou mettre en valeur les habitats fauniques du Canada de façon à maintenir toutes les espèces indigènes du Canada[22] » [*traduction*].
- Stratégie du Programme de conservation de l'habitat du SCF (ébauche) : « Conserver, protéger et rétablir les habitats importants pour les oiseaux migrateurs et les espèces en péril au Canada[23] ».
- Plan stratégique du SCF 2000–2010 : « Conserver les espèces sauvages et les écosystèmes dont elles font partie, en mettant particulièrement l'accent sur les oiseaux migrateurs et les espèces en péril[24] » [*traduction*].

Les deux premiers énoncés sont remarquablement semblables, tandis que le troisième, un énoncé de mission plus large conçu pour tout le SCF, porte avec raison sur les oiseaux migrateurs et les espèces en péril. Le programme des NRF et des ROM occupe une place prépondérante dans l'exécution de ces stratégies.

---

[20] CWS Habitat Conservation Program — Strategic Directions, ébauche, février 2000, 5 p., préparé par K. Davidson, région de l'Atlantique du SCF.

[21] The CWS Strategic Plan 2000–2010: The Path Forward for Environment Canada's Wildlife Conservation Program, ébauche, 23 février 2000, préparé par R.D. Elliot et D.G. Bliss, région de l'Atlantique du SCF. Un plan d'action pour la conservation des habitats fauniques, Service canadien de la faune.

[22] Action Plan for Wildlife Habitat Conservation: Canadian Wildlife Service, 1992.

[23] Stratégie du Programme de conservation de l'habitat du Service canadien de la faune, 2000.

[24] The CWS Strategic Plan 2000–2010, 2000.

Le document de 1990 sur la stratégie de l'habitat énumère sept buts principaux. Le but n° 1 comporte six buts partiels. Il est possible d'établir un lien direct entre le réseau des RNF et les buts n^{os} 1, 5, 6 et 7, et un lien indirect avec les trois autres. La section qui suit examine rétrospectivement les buts de 1990 en matière d'habitat et ce qu'ils ont apportés au SCF au cours de la dernière décennie.

Un regard approfondi sur la stratégie de l'habitat de 1990

But n° 1 : [*Traduction*] « *Conserver l'habitat faunique partout au Canada en maintenant et en améliorant l'habitat des espèces sauvages sur les terres provinciales, privées et municipales, sur les terres fédérales et sur les terres septentrionales [p. ex. au Yukon, aux Territoires du Nord-Ouest et au Nuvavut]; soutenir et perpétuer la productivité des habitats des espèces sauvages marines; favoriser l'appui et la conservation; protéger, conserver, améliorer ou remettre en état l'habitat des espèces en péril relevant de la compétence fédérale.* »

La contribution des RNF à l'ensemble des sites d'aires protégées du pays est importante. Ces sites ont fait du gouvernement fédéral un des principaux intervenants et des principaux partenaires des activités nationales de conservation de l'habitat. Bon nombre de ces sites RNF sont des exemples exceptionnels d'habitats essentiels importants ayant besoin d'être protégés à l'échelle nationale. L'inclusion dans le réseau de nombreux autres sites qui n'en font pas actuellement partie a été étudiée, mais il n'y a en général pas eu de ressources pendant les années 1990 pour ajouter de nouveaux sites.
Quatre nouvelles RNF ont toutefois été créées pendant les années 1990 : la RNF de Last Mountain Lake, en Saskatchewan, en 1994, et la RNF de Portobello Creek, au Nouveau-Brunswick, la RNF de Nirjutiqawik, au Nunavut, et la RNF du delta de la rivière Nisutlin, au Yukon, en 1995. Les instruments législatifs et réglementaires dont dispose le SCF pour créer et gérer de tels sites demeurent encore des outils solides et flexibles.

Le programme des RNF et ses capacités de protection de sites auront un rôle de plus en plus important à jouer dans la protection des habitats des espèces en péril et des habitats des espèces sauvages marines. Par suite de l'adoption de la *Loi sur les espèces en péril*, le mécanisme protecteur des RNF, un des meilleurs outils de protection des sites essentiels qui abritent des espèces intéressant le gouvernement fédéral, acquerra vraisemblablement une importance nouvelle. La capacité de protéger le milieu marin découlant de la modification de 1994 à la *Loi sur les espèces sauvages du Canada* constituera aussi un mécanisme de protection des habitats essentiels pour les espèces sauvages marines. Outre le SCF, deux autres organismes fédéraux seulement, Pêches et Océans Canada et l'Agence Parcs Canada, peuvent à l'heure actuelle protéger le milieu marin.

Les activités de gestion, d'amélioration et de recherche du SCF associées au fonctionnement du réseau des RNF ont permis au Service d'acquérir un haut degré d'expertise dans ces questions. Cette expertise permet au SCF de jouer un rôle consultatif et de chef de file en influençant la protection et la gestion de l'habitat sur les terres provinciales, municipales et privées.

But n° 5 : [*Traduction*] « *Contribuer à la conservation de l'habitat des espèces sauvages à l'échelle internationale.* »

Un certain nombre de conventions, d'accords et de traités internationaux influencent maintenant les programmes du SCF et lui créent des obligations. Le réseau des RNF et des ROM aide énormément le SCF à s'acquitter des obligations qu'il a contractées en vertu de la Convention de Ramsar, de la Stratégie canadienne de la biodiversité, du Réseau de réserves pour les oiseaux de rivage dans l'hémisphère occidental (RRORHO), et autres. Neuf RNF sont inscrites sur la liste des zones humides

d'importance internationale, deux sont inscrites en partie parmi les sites du RRORHO et une (la RNF de Long Point) est un site du Programme sur l'homme et la biosphère de l'UNESCO. Non seulement ces sites reconnus à l'échelle internationale contribuent beaucoup au maintien de certaines populations, mais les posséder et les gérer fournit aussi aux scientifiques du SCF une occasion d'acquérir une expertise en gestion et d'être de ce fait les chefs de file pour d'autres pays.

But n° 6 : [*Traduction*] « *Appuyer et favoriser l'acquisition d'une expertise scientifique afin d'améliorer la base technique de la conservation de l'habitat.* »

Le SCF utilise depuis longtemps les propriétés fauniques fédérales pour réaliser des recherches sur la gestion de l'habitat ainsi que des activités de surveillance, d'évaluation et d'amélioration. De telles activités sont effectuées par le personnel du SCF et par des chercheurs au niveau universitaire et d'autres chercheurs. Les connaissances acquises par l'intermédiaire de ces activités sur les sites des RNF et des ROM permettent de faire progresser la base technique pour la conservation de l'habitat partout au pays.

But n° 7 : [*Traduction*] « *Veiller à faire connaître l'importance de l'habitat des espèces sauvages au Canada.* »

Plusieurs des sites de RNF et de ROM les plus connus mettent en évidence l'importance de l'habitat des espèces sauvages. La RNF de Last Mountain Lake a joué un rôle essentiel pendant les célébrations du centenaire de Faune 1987. La RNF du cap Tourmente possède toujours un centre d'interprétation des espèces sauvages et la RNF de Cap-Jourimain un centre d'interprétation de la nature. Le marais Wye, en Ontario, reste une RNF, mais son programme d'interprétation a été transféré à une organisation non gouvernementale (ONG) partenaire. Il y a des sentiers d'interprétation de la nature et des affiches et des panneaux d'interprétation, dont certains sont conçus par des ONG partenaires, dans de nombreux sites de RNF. La plupart des sites du réseau sont ouverts au public à des fins récréatives.

La Stratégie canadienne de la biodiversité

Le Canada a signé la Convention sur la diversité biologique (CDB) en juin 1992; il est devenu, six mois plus tard, le premier pays industrialisé au monde à ratifier cette convention. Après l'entrée en vigueur de la Convention en décembre 1993, le Canada a préparé et publié le rapport de 1995 intitulé « Stratégie canadienne de la biodiversité : Réponse du Canada à la Convention sur la diversité biologique[25] ». En réponse à l'article 8 de la Convention, ce document formulait huit stratégies relatives aux aires protégées afin a) d'établir un système de zones protégées pour conserver la biodiversité et b) d'élaborer des lignes directrices pour le choix, la création et la gestion de zones protégées.

Les stratégies présentées dans le document demandent de faire « l'impossible pour compléter les réseaux canadiens de zones protégées représentatives des régions terrestres naturelles (…) et accélérer la protection des zones représentatives des régions marines et d'eau douce naturelles du pays ». Ces stratégies demandent aussi que soient élaborés des critères permettant de déterminer quels sont les sites devant être désignés aires protégées en priorité pour les espèces en péril et quels sont ceux qui abritent une grande diversité d'oiseaux migrateurs. En 1997, un rapport de suivi, « La mise en œuvre de la stratégie canadienne de la biodiversité : les zones protégées »[26], décrivait les activités fédérales en cours et les projets de mise en œuvre de la Convention en ce qui concerne les aires protégées.

---

[25] Stratégie canadienne de la biodiversité : Réponse du Canada à la Convention sur la diversité biologique, 1995, 84 p.
[26] La mise en œuvre de la stratégie canadienne de la biodiversité : les zones protégées, 1997.

Les RNF, établies en vue de la conservation de l'habitat des espèces sauvages, représentent aussi la diversité des écosystèmes du pays. Les sites font partie intégrante d'un réseau d'aires protégées comme celui dont il est question dans les orientations stratégiques relatives à la mise en œuvre de la CDB. Depuis 1984, le SCF n'a pu faire d'acquisitions de terres à grande échelle pour les RNF ou les ROM, comptant plutôt sur des dons, des baux, des transferts de terres et des ententes, dans le Nord. Le Canada a tout de même, en 1990, appuyé son engagement envers la protection de l'habitat par le « Plan vert » et « Une politique des espèces sauvages pour le Canada » et, en novembre 1992, par la signature de l'« Engagement formel de compléter le réseau canadien des aires protégées ». Le maintien et la gestion convenable des sites existants dans le réseau des RNF et des ROM ainsi que la création de nouveaux sites constituent donc des composantes importantes de la réalisation de la mise en œuvre de la Convention.

Le programme des RNF et des ROM cadre directement avec les mesures ciblées du rapport de 1997 sur la mise en œuvre de la CDB que voici[27] :

- protéger les habitats ayant des caractères particuliers en établissant et en gérant des aires protégées;
- contribuer à la protection des habitats et des espèces prioritaires en établissant des réserves nationales de faune et en participant à des programmes en partenariat;
- élargir davantage le réseau national de terres humides protégées importantes à l'échelle mondiale, en particulier dans les zones côtières.

Outre ces cibles, plusieurs autres qui visent les écosystèmes marins qui sont associées au pouvoir d'établir des réserves marines de faune donné en 1994 par la *Loi sur les espèces sauvages du Canada* ont été fixées :

- élaborer les critères qui serviront à repérer et à choisir les réserves marines de faune en vertu de la *Loi sur les espèces sauvages du Canada*;
- élaborer une réglementation et une stratégie pour les réserves marines de faune et poursuivre les inventaires d'oiseaux marins afin de repérer les habitats marins importants pour les espèces sauvages.

Beaucoup d'organisations et d'organismes doivent collaborer à la protection et au maintien de la diversité biologique des écosystèmes terrestres et marins, vastes et diversifiés, du Canada pour que cela soit fait de manière adéquate. Le SCF est à l'heure actuelle un des grands partenaires de la protection de l'habitat et, à supposer qu'il ait des ressources adéquates, possède les instruments législatifs et réglementaires qui lui permettraient d'aider beaucoup plus le Canada à s'acquitter des obligations qu'il a contractées en vertu de la CDB.

Politique fédérale sur la conservation des terres humides

La Politique fédérale sur la conservation des terres humides a été adoptée en décembre 1991 après un processus consultatif et d'élaboration de trois ans. La pierre angulaire de cette politique est le principe d'« aucune perte nette des fonctions des terres humides »[28] sur toutes les terres fédérales et dans toutes les eaux fédérales, en particulier dans les aires fédérales réservées à la conservation, comme les parcs nationaux, les RNF et les ROM. L'objectif déclaré de cette politique est de « favoriser la conservation des terres humides du Canada en vue du maintien de leurs fonctions écologiques et socioéconomiques, pour le présent et l'avenir ».

---

[27] La mise en œuvre de la stratégie canadienne de la biodiversité : les zones protégées, 1997.
[28] Politique fédérale sur la conservation des terres humides, 1991.

Suite à l'évolution historique du programme des RNF et des ROM, bon nombre de sites faisant partie du réseau sont des terres humides d'importance pour les Canadiennes et les Canadiens. La gestion de ces sites a entraîné le rétablissement et l'amélioration de nombreux hectares de terres humides ayant un lien direct avec les buts de la Politique fédérale sur la conservation des terres humides. Les activités de recherche sur les terres humides effectuées dans certains de ces sites ont beaucoup renforcé notre compréhension de la dynamique des terres humides et permis la mise au point de techniques d'amélioration de la productivité, comme la gestion des eaux de retenue. Les politiques reposent, du fait de ces activités, sur des bases scientifiques solides; or il s'agit là d'une des sept stratégies de la Politique fédérale sur la conservation des terres humides.

Les terres humides d'importance nationale protégées et gérées dans le système des RNF ont un lien direct avec la plupart des stratégies de la Politique : favoriser la conservation des terres humides, améliorer la collaboration, conserver les terres humides importantes, assurer une base scientifique, sensibiliser davantage le public et encourager la prise de mesures internationales (p. ex. la Convention de Ramsar, le RRORHO).

Loi sur les espèces en péril

En 1996, les ministres fédéral et provinciaux responsables des espèces sauvages ont signé l'Accord national pour la protection des espèces en péril. Un des éléments de cet accord est de gérer l'habitat afin d'empêcher les extinctions. Depuis la signature de l'Accord national, Environnement Canada, après avoir consulté d'autres ministères fédéraux, a présenté une nouvelle loi fédérale : la *Loi sur les espèces en péril*. Celle-ci, promulguée en juin 2003, fournit le mandat de la mise en œuvre de l'orientation fédérale en matière de rétablissement des espèces en péril. La *Loi sur les espèces en péril* comporte des dispositions permettant à d'autres organismes fédéraux de détenir les titres de terrains aux fins de la *Loi*. Ces dispositions ont récemment été appliquées à la création de la RNF de la base des Forces canadiennes de Suffield, en Alberta, un site dont le ministère de la Défense nationale est propriétaire.

Les RNF fournissent à l'heure actuelle un habitat à des espèces sauvages rares et en péril dans de nombreux sites. La RMF Igaliqtuuq, dont la création est proposée dans l'Est de l'Arctique, protégera les baleines boréales de la baie Isabella et d'autres lieux nordiques, ainsi que l'habitat de nidification des Faucons pèlerins. La RNF de la Pointe-de-l'Est, aux Îles-de-la-Madeleine, au Québec, protège l'habitat de nidification du Pluvier siffleur, et la nouvelle RNF de la base des Forces canadiennes de Suffield, en Alberta, abrite des populations de Buses rouilleuses et de Chevêches des terriers, deux espèces menacées. D'autres sites, comme les RNF de Cap Jourimain et de Chignecto, au Canada atlantique, abritent plusieurs espèces botaniques rares dans la région. Bien qu'il n'existe pas encore de recensement complet de la flore et de la faune de nombreuses RNF, il ne fait pas de doute que les 51 RNF du pays contribuent à la protection de sites d'habitat de nombreuses espèces de la liste du Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC).

La *Loi sur les espèces en péril* accorde plus d'importance à la protection des habitats des espèces en péril. Pour appuyer des initiatives comme cette loi, le SCF continue de chercher à assurer la protection d'habitats d'intérêt fédéral, qui seront désignés RNF ou ROM en vertu de la *Loi sur les espèces sauvages du Canada*.

Autres grandes politiques et stratégies

Outre les politiques et les conventions mentionnées ci-dessus le programme des RNF (et, par voie de conséquence, les RMF) complète et appuie les engagements que le Canada a pris en vertu de nombreuses autres ententes, y compris le PNAGS, le RRORHO, la Convention de Ramsar, la Politique des espèces sauvages pour le Canada, l'entente circumpolaire sur la Conservation de la flore et de la faune arctiques et l'accord entre le Canada et l'Irlande sur la Bernache cravant, et divers autres cadres de travail et conventions.

Inscrire un habitat important à l'échelle régionale ou nationale parmi les RNF en vertu de la *Loi sur les espèces sauvages du Canada*, c'est lui accorder un des niveaux de protection de conservation les plus élevés au pays. La politique ministérielle enjoint le SCF de maintenir le réseau des RNF dans le cadre d'un réseau d'aires protégées à plusieurs partenaires. Une expansion modeste du réseau des RNF montrerait clairement aux autres partenaires que le gouvernement fédéral a véritablement l'intention de tenir les engagements relatifs aux aires protégées qu'il a pris dans un bon nombre d'accords, de politiques et de conventions.

RNF, ROM et autres programmes relatifs aux aires protégées

Les premières aires protégées du Canada ont été le parc national Banff (1885) et le refuge d'oiseaux migrateurs de Last Mountain Lake (1887). Depuis ce temps, le réseau s'est développé : les gouvernements sont devenus propriétaires de plus de 4 000 sites qui couvrent au moins 90 millions d'hectares[29] de terres. Le réseau d'aires protégées comprend des parcs nationaux et provinciaux, des aires de nature sauvage, des réserves écologiques, des refuges, des aires de gestion de la faune et des aires désignées sites Ramsar ou réserves pour les oiseaux de rivage. Ces sites relèvent de divers organismes gouvernementaux et non gouvernementaux et protègent des sites d'habitat à des degrés divers.

Depuis 1967, 51 RNF ont été créées. De nouveaux grands sites sont à l'étude (RMF Iqaliqtuuq) et l'inscription d'autres sites est proposée (p. ex. Port Joli, Port Hébert), de sorte que la superficie totale des RNF et des RMF pourrait être portée à plus d'un million d'hectares. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un pourcentage important de la superficie protégée totale du Canada, le réseau des RNF et des RMF remplit un créneau que d'autres types d'aires de conservation ne couvrent pas particulièrement bien et offre un niveau de protection supérieur à celui de la plupart des autres types d'aires de conservation d'espèces sauvages.

À titre de principal gouvernement responsable de la gestion des oiseaux migrateurs, il incombe au gouvernement fédéral de protéger les sites clés. La création de RNF vise donc à protéger les habitats clés des espèces sauvages (surtout des oiseaux migrateurs et des espèces en péril) partout au pays. Aucun autre organisme ne s'acquitte de cette tâche de portée nationale. Être propriétaire de certains sites de RNF clés, et les gérer, aide le Canada à s'acquitter des obligations internationales qu'il a contractées en vertu de plusieurs conventions et accords (p. ex. la RNF du cap Tourmente a été le premier site Ramsar de l'Amérique du Nord).

Les instruments législatifs et réglementaires qui servent à la création et à la gestion des RNF sont particulièrement efficaces. Lorsqu'un site devient une RNF en vertu de la *Loi sur les espèces sauvages*

[29] Stratégie canadienne de la biodiversité : Réponse du Canada à la Convention sur la diversité biologique, 1995; La conservation des espèces sauvages — Mise en œuvre de la Stratégie canadienne de la biodiversité, 1998, p. 36.

du Canada (articles 4.1 et 4.2), le ministre ne peut pas en disposer à moins que ce ne soit dans l'intérêt des espèces sauvages. Ces terres reçoivent donc un très haut niveau de protection et elles risquent beaucoup moins d'être vendues ou qu'on en dispose à d'autres usages (article 9.3). La plupart des aires de conservation dont des intérêts privés, des municipalités ou des provinces en sont propriétaires n'offrent pas une telle sécurité. Le *Règlement sur les réserves d'espèces sauvages*, qui sert à la gestion et à l'administration des RNF, constitue une façon expéditive de permettre au public d'utiliser les réserves de façon contrôlée. Il n'existe pas de réglementation correspondante dans d'autres secteurs de compétence au Canada.

La modification de 1994 à la *Loi sur les espèces sauvages du Canada*, qui étend les pouvoirs aux RMF, donne au SCF des capacités uniques en matière de conservation d'habitats marins pour les oiseaux migrateurs et les espèces sauvages en péril. L'Agence Parcs Canada a lancé un programme d'aires marines nationales de conservation. Pêches et Océans Canada est également habilité à établir des zones de protection marine (ZPM) en vertu de sa loi (la *Loi sur les océans*). Cependant, il incombera vraisemblablement encore au SCF de désigner les RMF pour les habitats des oiseaux migrateurs d'importance nationale et pour certaines espèces en péril.

Le SCF peut utiliser d'autres mécanismes pour les aires protégées, comme les ROM et diverses désignations, mais aucune n'offre rien de comparable aux RNF en ce qui a trait à la permanence de la protection et à la souplesse de la gestion.

Refuges d'oiseaux migrateurs

Il existe à l'heure actuelle 92 ROM au Canada, qui couvrent plus de 11 millions d'hectares. Certains sites de l'Arctique sont immenses, comme le ROM du golfe Reine-Maud (6,3 millions d'hectares), tandis que d'autres dans le Sud du Canada sont tout petits, comme une minuscule île d'un hectare où nichent des oiseaux de mer en Ontario. Les ROM, établis en vertu de la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs* de 1917, protègent l'avifaune nicheuse et migratrice contre la chasse et les perturbations physiques. Le premier ROM officiel a été créé en 1919 (le ROM du Last Mountain Lake, en Saskatchewan, qui, tel que mentionné ci-dessus, a été créé d'abord en 1887 aux termes d'une autre loi); il a été suivi par des dizaines de plus au cours des décennies suivantes, pendant lesquelles la chasse, le prélèvement des œufs et d'autres formes de perturbation étaient considérées comme les principales menaces pesant sur les oiseaux. Au début des années 1970, on savait déjà que la plus grande menace est la modification de l'habitat, mais les ROM n'ont pas été conçus en vue de la protection de l'habitat et il n'y avait pas dans le *Règlement sur les refuges d'oiseaux migrateurs* de dispositions relatives à la protection de l'habitat jusqu'à ce qu'en 1974 une modification insère l'habitat au paragraphe 10(1) :

> *Dans un refuge d'oiseaux migrateurs, il est interdit d'exercer une activité nuisible aux oiseaux migrateurs, à leurs œufs, à leurs nids ou à leur habitat, si ce n'est en vertu d'un permis*[30].

Le permis dont il est question au paragraphe 10(1) peut être délivré par le ministre si le ROM est situé dans des terres fédérales ou par le garde-chasse en chef d'une province si le ROM est situé dans des terres de la Couronne provinciale.

L'obligation de détenir un permis a été très utile pour réglementer l'exploration pétrolière et gazière, et minière, dans l'immense ROM situé dans l'Arctique. Cette exigence n'a pas été utilisée dans une

[30] *Règlement sur les refuges d'oiseaux migrateurs* : CP 1974-1989, 10 septembre 1974.

mesure un tant soit peu importante dans le Sud du Canada, mais c'est encore un instrument réglementaire utile dans les refuges établis sur les terres de la Couronne. Cette disposition ne s'applique pas aux ROM qui ont été créés sur des terres privées.

La désignation d'un site ROM met en évidence l'importance de cet habitat pour les oiseaux migrateurs et assure donc une certaine protection de l'habitat, celle qui lui confère la reconnaissance par le public de son importance. Plusieurs ROM ont été achetés par le SCF et sont censés devenir des RNF, ce qui permettra de protéger et de gérer efficacement l'habitat essentiel.

Convention de Ramsar sur les zones humides

Lorsqu'un site est désigné en vertu de la Convention de Ramsar sur les zones humides, une première étape significative en vue de l'obtention de la protection réservée aux terres humides importantes à l'échelle internationale a été franchie. Les terres humides importantes qui répondent aux critères de sélection de Ramsar sont inscrites aux termes de la Convention parmi les « zones humides d'importance internationale ». En mai 2003, il y avait sur la planète plus de 1 350 sites Ramsar, s'étendant sur près de 104 millions d'hectares de terres humides dans 136 pays qui sont Parties contractantes à cette convention. Cette inscription en elle-même ne protège pas le site, mais elle impose des obligations aux parties contractantes qui l'ont inscrit. Les organismes inscripteurs sont tenus d'utiliser judicieusement cette terre humide, de manière à ne pas en détruire le caractère écologique, et d'élaborer un plan de gestion pour le site, ce qui peut les amener à tenter d'obtenir pour celui-ci un niveau de protection plus élevé[31].

La désignation Ramsar fait augmenter l'importance d'une terre humide majeure, ce qui favorise beaucoup l'élaboration de mesures de suivi visant à protéger et à réglementer le site. Dans les pays en développement, Ramsar est souvent le seul mécanisme de conservation de terres humides. Cependant, au Canada, de nombreuses terres humides importantes sont sur les terres de la Couronne fédérale ou sur celles des provinces et peuvent se trouver dans des RNF ou des aires de gestion de la faune, ou bénéficier d'autres désignations protectrices appropriées. Les sites qui se trouvent sur des terres privées sont protégés par des programmes ou des groupes comme Canards Illimités Canada, la Société canadienne pour la conservation de la nature, les partenaires du PNAGS et d'autres organisations. Néanmoins, la désignation Ramsar est un premier niveau de protection important pour les sites de terres humides qui présentent un intérêt substantiel pour le mandat du SCF.

Dix-sept RNF et ROM sont parmi les 36 sites du Canada qui sont des zones humides d'importance internationale aux termes de la Convention de Ramsar. Dans certains cas, comme les sites Ramsar de la baie de Shepody et de Mary's Point, la qualité de RNF ou de ROM ne protège qu'une partie essentielle de l'ensemble du site désigné zone humide d'importance internationale. Le SCF a préparé des plans de gestion pour toutes les RNF, mais pour quelques-uns seulement des ROM du Canada.

Réseau de réserves pour les oiseaux de rivage dans l'hémisphère occidental (RRORHO)

Au milieu des années 1980, une organisation formée de gouvernements, d'universités et d'organismes non gouvernementaux a fondé Wetlands for the Americas et a encouragé la conservation des terres humides de tout l'hémisphère au profit des oiseaux de rivage migrateurs. Un des programmes de cette

[31] Le manuel de la Convention de Ramsar, compilé et révisé par T.J. Davis, Bureau de la Convention Ramsar, 1996-, feuilles mobiles.

organisation consistait à établir un réseau de réserves pour les oiseaux de rivage connu sous le nom de sites du RRORHO.

La désignation d'un site en elle-même ne protège pas l'habitat, mais elle attire l'attention du public sur la valeur de ces habitats essentiels dans les voies migratoires des oiseaux de rivage. Le SCF s'est rapidement joint à Wetlands for the Americas et a pris la tête de la désignation des sites. Les immenses vasières intertidales qui se trouvent dans le fond de la baie de Fundy et qui sont essentielles à la Maubèche semi-palmée lors de sa migration automnale, ont été les premiers sites canadiens (baie de Shepody, 1987; bassin Minas, 1988) à faire partie du RRORHO.

Dans certains cas, la désignation permet de jumeler un site du RRORHO à une réserve sœur en Amérique centrale ou en Amérique du Sud, ce qui a permis des échanges entre professionnels en donnant l'occasion à des scientifiques du SCF de travailler avec leurs homologues de ces régions à des recherches et à des projets de gestion importants pour la conservation des populations d'oiseaux de rivage de l'hémisphère.

Plan nord-américain de gestion de la sauvagine (PNAGS)

La mise en œuvre du PNAGS, que le Canada et les États-Unis ont signé en 1986 (et le Mexique en 1994), a commencé en 1988 par des plans conjoints sur les espèces (p. ex. le Canard à sourcils, l'Oie de l'Arctique) et sur les habitats. Au Canada, trois plans conjoints relatifs aux habitats, le Plan conjoint Habitats de l'Est, le Plan conjoint Habitat des Prairies et le Plan conjoint sur la côte du Pacifique, réunissent des partenaires qui contribuent au financement et au soutien administratif pour la mise en œuvre d'un large éventail d'activités de conservation des terres humides, dont l'acquisition. Un ou plus d'un des partenaires de la mise en œuvre est habituellement responsable de l'acquisition des terres humides. Les provinces détiennent en général les titres et il leur incombe de gérer les terres. Jusqu'à maintenant, plus de 850 000 hectares de terres humides et de milieux secs associés ont été protégés au Canada en vertu du PNAGS.

À l'échelle nationale, les programmes gérés par le Plan ont entraîné l'achat et l'aménagement, au bénéfice surtout de la sauvagine, de milliers d'hectares d'habitats de terres humides au cours des dix dernières années. D'un point de vue stratégique, l'objet de ce programme est beaucoup plus étroit que la vision du programme des RNF. Les sites acquis pour les RNF couvrent un large éventail d'habitats d'espèces d'oiseaux migrateurs et de certaines espèces en péril. De plus, aucune loi ne donne aux sites acquis en vertu du PNAGS la protection permanente que la *Loi sur les espèces sauvages du Canada* confère aux RNF. Les accords de mise en œuvre du PNAGS exigent toutefois du détenteur d'une propriété (en général une province) qu'il rembourse les partenaires si jamais celle-ci n'est pas utilisée comme habitat humide ou habitat de la sauvagine.

Les achats du PNAGS pourraient contribuer à combler les vides et à protéger les habitats adjacents à plusieurs RNF et ROM. Jusqu'à maintenant, certaines des acquisitions du PNAGS ont été faites dans des sites ou près de sites qui sont en ce moment des RNF ou des ROM. Ces parcelles de terre pourraient être transférées au SCF, qui les ajouterait aux RNF ou aux ROM; cependant, le SCF doit tenir le budget d'immobilisations nécessaire compte tenu des coûts très considérables des transferts de terres effectués par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. En outre, surtout dans l'Est du Canada, les titres de certaines parcelles de terres humides ne sont pas parfaits ou portent des clauses restrictives et elles ne seraient par conséquent pas acceptées comme terres de la Couronne fédérale. Néanmoins, les achats de sites effectués par les partenaires du PNAGS dans les RNF ou les ROM, ou

près de ceux-ci, complètent très bien les activités de conservation du gouvernement fédéral dans plusieurs sites humides importants.

Remerciements

L'annexe C intègre les vues exprimées par le personnel de l'habitat du SCF à un atelier sur les RNF et les ROM tenu à Toronto, les 22 et 23 février 2000, et en janvier 2002. Elle renferme des matériaux tirés de deux rapports contractuels préparés par Allan Smith de Kakawie Consulting, de Sackville, au Nouveau-Brunswick, et par A.M. Turner and Associates, d'Ottawa, en Ontario, pour la Division de la conservation des habitats, Service canadien de la faune, Environnement Canada, Ottawa (Ontario), au cours de la période allant de mars à juin 2000.